Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Archivio

di

Studi Corporativi

diretto da

GIUSEPPE BOTTAI

R. UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PISA
BIBLIOTECA NAZIONALE V. E. ROMA
3 LUG 1933

Volume III

Pisa - Stab. Pacini Mariotti, 1932 - X

Anno III Fasc. II

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

520 ... 51. 765

Archivio

di

Studi Corporativi

diretto da

GIUSEPPE BOTTAI

R. UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PISA
BIBLIOTECA NAZIONALE V. E. ROMA
3 LUG 1933

Volume III

Pisa - Stab. Pacini Mariotti, 1932 - X
Anno III Fasc. II

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

Sommario:

FRANCESCO CARNELUTTI — *Nuove riflessioni sul comando collettivo* . . . . Pag. 145

LODOVICO BARASSI — *Il sistema delle assicurazioni sociali nell'ordinamento sindacale e corporativo* . . . . » 159

W. CESARINI SFORZA — *Corporativismo e Scienza del diritto* » 199

VALENTE SIMI — *Rappresentanza sindacale degli inquilini e contratti collettivi di locazione di case* . . . . » 213

HERBERT VAN LEISEN — *Défaillance de l'Etat* . . . . » 243

DANTE GUERRERI — *Sul "Collegium pistorum,, nelle fonti giuridiche romane* . . . . » 265

MARIO MIELE — *Santa Sede e Città del Vaticano nel diritto internazionale* . . . » 277

ARCHIVIO DI STUDI CORPORATIVI

DIRETTO DA G. BOTTAI

CON LA COLLABORAZIONE DEI PROFESSORI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA E DELLA SCUOLA SUP. DI SCIENZE CORPORATIVE DELLA R. UNIVERSITÀ DI PISA

Redattore capo: ARNALDO VOLPICELLI

Si pubblica in fascicoli trimestrali di circa 150 pagine ciascuno

---

CONDIZIONI DI ABBONAMENTO

Per l'Italia L. 50 — Per l'Estero L. 100 — Un fascicolo separato L. 20

Direzione e Amministrazione: Scuola Superiore di Scienze Corporative presso la R. Università di Pisa.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

Nuove riflessioni sul comando collettivo

Il corso degli studi intorno alla natura delle fonti del regolamento collettivo dei rapporti di lavoro presenta ora un fenomeno, se non del tutto singolare, certamente degno di nota.

Subito dopo la promulgazione della legge si è pronunciato e rapidamente diffuso quello che chiamerei un movimento di sinistra, orientato sempre più nettamente verso una definizione del contratto collettivo (che delle tre fonti è di gran lunga la più saliente) come esercizio di un potere, se non addirittura legislativo, oserei dire, per farmi intendere, *paralegislativo*. Secondo questo orientamento, il contratto collettivo del fenomeno contrattuale non avrebbe che il nome; ma nella forma e nella sostanza, o, come ho detto altra volta, nella meccanica e nella dinamica (1) col contratto non avrebbe niente da fare.

Appunto perchè questa corrente di idee era senza dubbio troppo impetuosa, ha provocato adesso una reazione, la quale, secondo una regola quasi infallibile, è caduta nell'eccesso opposto: oggi è sempre più accentuato e assai autorevolmente rappresentato un movimento di destra, il quale mette capo alla affermazione recisa che non solo per il suo meccanismo, ma ancora per la sua efficacia il contratto collettivo non sia altro che un vero e proprio contratto; e così che il valore della sentenza collettiva rientri nel consueto fenomeno della cosa giudicata; e perfino l'ordinanza corporativa si spieghi col puro principio contrattuale.

Ciò che vi è di singolare, o almeno di incomodo in tutto que-

(1) *Teoria del regolamento collettivo*, n. 54, pag. 107 e seg.

240618

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

sto, è anche la mia posizione personale. Poichè fin da quando ho abbozzato, in un noto corso di lezioni, alcune idee per la sistemazione delle nuove norme, ho mostrato di credere che il contratto come la sentenza collettiva abbiano la forma del fenomeno contrattuale o processuale, ma una sostanza nettamente diversa, io mi trovo ora a dover combattere su due fronti: gli uni mi considerano come un pavido conservatore, gli altri come un innovatore incauto; i primi mi rimproverano di non aver capito che il contratto collettivo non è contratto neanche *per di fuori;* i secondi di non aver veduto che, invece, è contratto anche *per di dentro.*

* * *

Contro quello che ho chiamato il movimento di sinistra, ho la impressione di essermi già difeso a sufficienza dimostrando più volte che l'atto complesso, in cui il contratto collettivo consiste, ha il carattere specifico del *contratto,* distinto come atto complesso *bilaterale* dall'atto complesso *unilaterale* perchè vi si combinano due volontà o due fasci di volontà a servigio di *due interessi in conflitto,* quali sono gli interessi delle due opposte categorie.

Ciò che dovrebbe escludere, se ancora ve ne potesse essere, ogni dubbio è proprio il confronto e la equivalenza delle tre fonti del comando collettivo: *contratto conchiuso tra i sindacati, sentenza della magistratura del lavoro, ordinanza della corporazione;* se i due sindacati non operassero per raggiungere interessi opposti non si capirebbe come, tra loro, possa decidere il giudice mediante il processo; d'altra parte soltanto la loro fusione nella corporazione, che trasforma, unificandoli, i sindacati in un ente superiore, permette che alle due volontà contrapposte si sostituisca, come generatrice del comando collettivo, una volontà sola. Così, appunto perchè i sindacati agiscono nel contratto come nel processo e spariscono solamente quando agisce la corporazione, conviene riconoscere che nel primo caso il regolamento nasce dal contrasto, necessario e fe-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

condo, che è il germe e la forza del contratto; nel secondo è imposto dal giudice per dirimere quel contrasto, presente e operante nel processo; e solo nel terzo ha la sua fonte nella volontà di un organo superiore, nel quale il contrasto medesimo è finalmente superato.

Che pertanto il contratto collettivo e la sentenza collettiva nella struttura riproducano il contratto e la sentenza individuale risponde, per me, a un convincimento, che la esperienza e le dispute, non che avere scosso, hanno rafforzato (1). Appunto, come ho detto altrove, il *quid novi* del diritto corporativo consiste non tanto nella composizione dei conflitti di categoria, quanto nell' impiego per tale composizione degli strumenti adibiti finora per la composizione dei conflitti tra gli individui, quasi sono lo strumento contrattuale e lo strumento processuale.

* * *

Invece qualche parola mi sembra di dover soggiungere non dico al fine di arrestare ma almeno al fine di combattere quel movimento di destra, che per l'autorità di chi lo conduce e per la semplicità della sua linea può mettere in pericolo lo sviluppo scientifico del diritto corporativo.

La negazione della sostanza contrattuale al contratto collettivo è stata da me impostata nettamente sulla antitesi tra la autonomia del contratto e la eteronomia della legge: i contraenti, dicevo, comandano a sè stessi mentre i sindacati comandano alle categorie e son diversi da queste. Mi si rimprovera di aver dimenticato che, secondo la legge, i sindacati *rappresentano* i membri delle categorie, i quali, dunque, contrattano per mezzo dei loro rappresentanti e così non sono terzi, ma contraenti; ciò vuol dire che la legge ha voluto fare del contratto collettivo nient'altro che

(1) Posso aggiungere che mi ha cagionato particolare compiacimento la sostanziale adesione al mio punto di vista di un giureconsulto della forza di SANTI ROMANO, *Contratti collettivi di lavoro e norme giuridiche*, *Archivio di studi corporativi*, 1930, pag. 27

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

un contratto ordinario; e come sono rappresentati nel contratto così i membri della categoria sono rappresentati nel processo, onde la efficacia della sentenza collettiva non si spiega altrimenti che con la cosa giudicata; e, infine, la corporazione, quando emana la ordinanza, non è altro che un terzo a cui due contraenti hanno delegato la conclusione di un contratto tra di loro. Così la legge italiana avrebbe costruito il contratto collettivo su quell'istituto della rappresentanza, del quale si valevano, molti anni fa, gli studiosi per cercar di attribuirgli efficacia secondo il diritto comune; peraltro senza una legge la rappresentanza dei membri della categoria, che non sono membri del sindacato, non si poteva ammettere; ora, la legge italiana avrebbe tagliato il nodo sostituendo alla rappresentanza volontaria la rappresentanza legale (1).

Questo discorso non ha che il pregio dell'autorità di alcuni fra coloro, che lo hanno inventato o che lo hanno riprodotto; grandissimo pregio, ma non bastevole a compensarne la manifesta debolezza. Basta, al fine di dimostrarla, osservare che in tal modo il contratto collettivo si frantuma in una moltitudine di contratti di tariffa individuali, quanti sono i membri della categoria i quali ne sarebbero vincolati come se li avessero conclusi da sè, cioè, appunto, perchè ha contrattato in vece loro il loro rappresentante legale (2). Ma se è così, come si spiega che

---

(1) Se non mi inganno, la questione della rappresentanza è svalutata a torto dal ROMANO, *loc. cit.*, pag. 34, mentre, secondo me, ha un valore decisivo per la teoria del contratto, anzi del comando collettivo: qualora i lavoratori e gli imprenditori fossero rappresentati dalle rispettive associazioni, veramente la efficacia del contratto collettivo si spiegherebbe per la via dell' art. 1123 cod. civ.

(2) Il RANELLETTI scrive (*Istituzioni di diritto pubblico*, terza ed., pag. 500, nota 3) non esservi bisogno « di ritenere, come si è ritenuto, che il contratto collettivo si risolva nella somma di altrettanti contratti individuali di lavoro, quanti sono gli obbligati ». A prescindere dal rilievo che i contratti individuali sarebbero *contratti di tariffa*, non *contratti di lavoro*, con la dovuta deferenza al contraddittore illustre, attendo che egli mi sciolga questo *rebus* per cui il contratto collettivo si dovrebbe considerare conchiuso da ciascun membro della categoria per mezzo di un rappresentante e tuttavia sarebbe un contratto unico e non una somma di contratti individuali.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

ciascuna coppia di imprenditori e di lavoratori sia vincolata dal contratto di tariffa anche oltre i limiti della comune volontà cioè che non possa, contraendo il rapporto di lavoro, contrattare a condizioni diverse da quelle imposte nella tariffa? Se l'obbligo statuito dal contratto collettivo non da altro nasce che dalla loro volontà, quest'obbligo deve potersi dissolvere allo stesso modo *quo colligatum est*. E' per lo meno curiosa la disinvoltura, con la quale quelli che ho chiamato gli scrittori di destra, superano tale difficoltà.

Ranelletti, dopo aver constatato che i membri della categoria non sono terzi, ma contraenti onde il loro obbligo è contrattuale, si limita ad aggiungere, testualmente, che è anche « un obbligo *assoluto*, a cui non possono sottrarsi nei loro contratti individuali di lavoro » (1). Lasciamo stare quell'« assoluto », che però meriterebbe qualche commento, perchè suppone una categoria di obblighi *relativi*, ai quali l'obbligato si potrebbe sottrarre e della cui esistenza, secondo la logica e secondo il diritto, il R., per quanto autorevole, dovrebbe pur dare la dimostrazione. Fatto è che qui non si tratta di sottrarsi all'obbligo, ma di *disfare* il contratto, il che è proprio consentito, fin che si tratta di un contratto, dall'art. 1123 del codice civile; e la opinione del Ranelletti ha intanto questo di singolare, che per dimostrare come il contratto collettivo non sia altro che un contratto come tutti gli altri conchiuso da ciascun membro della categoria per mezzo di un rappresentante, deve poi ammettere che sia un contratto, il quale, *a differenza da tutti gli altri*, non si può risolvere per mutuo consenso. Ciò vuol dire, in moneta spicciola, riconoscere e negare il contratto nello stesso tempo.

Perchè questo deve essere ben chiaro che la risolubilità del contratto per mutuo consenso *è uno dei suoi caratteri essenziali*. I romani dicevano: *quae consensu contrahuntur contraria voluntate dissolvuntur*. Appunto perchè sarebbe una contraddizione in termini che se la legge concede ai privati di regolare un conflitto tra di loro come vogliono, non potessero modificare o disfare

(1) *Op. cit.*, n. 410, pag. 590.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

quello che hanno fatto; onde si deduce che se un vincolo *non potest voluntate dissolvi,* la sua fonte deve per forza trovarsi in una volontà superiore a quella delle parti. Se il disvolere non è altro che un volere, riconoscere a queste la facoltà di volere e non di disvolere è qualcosa che, per essere capito, avrebbe bisogno di ben altre ragioni da quelle che si leggono, non senza qualche meraviglia, sulle pagine degli scrittori qui considerati.

Così quando il La Lumia parla della « esistenza di una norma di ordine pubblico (art. 54 R. D. 1° luglio 1926), che, per assicurare l'attuazione delle elevate finalità perseguite col contratto collettivo, *limita l'autonomia individuale,* a tenore dell'art. 12 disp. prel. cod. civ. » e poi adduce l'esempio della inderogabilità delle *disposizioni della legge* sul contratto di impiego (1), fraintende, in modo per lo meno singolare, i termini del problema: qui non si tratta, invero, *secondo lui,* di una norma *legale,* la quale si imponga alla volontà delle parti, ma di una norma *contrattuale* e ciò che si deve dimostrare è come possa il contratto medesimo essere inderogabile per i contraenti!

Parlare di *limitazione della autonomia individuale* come fondamento della efficacia del contratto, che è appunto un *fenomeno di autonomia individuale,* non ha senso; limitazione ci può essere in quanto si tolga alle parti la facoltà di regolare col contratto, in tutto o in parte, un loro conflitto di interessi, ma non in quanto si conceda a loro di regolarlo *ex voluntate* e poi si vieti di mutare il regolamento così statuito. Tanto è vero che quando si è trattato di cercare una esempio, il La Lumia lo ha trovato nel caso che . . . una norma di legge si imponga ai contraenti così che non la possano mutare con la loro volontà; e non s'è accorto che, invece, egli doveva dimostrare che in tal guisa s' imponga a loro non la legge, ma il contratto, cioè la medesima loro volontà.

D'altra parte è inutile opporre, come fa il Barassi (2), che è risolubile per mutuo consenso (dei sindacati) il contratto collettivo; qui non si tratta di ciò ma di spiegare come mai, se nel con-

---

(1) *Lezioni di diritto industriale,* vol. I, n. 97, pag. 192.
(2) *Lezioni di diritto sindacale,* n. 219, pag. 621.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

tratto collettivo contrattano, per rappresentanza, i singoli membri della categoria, essi non abbiano la potestà di disvolere ciò che i loro rappresentanti hanno voluto.

Una sola spiegazione sarebbe possibile; ma non mi consta che alcuno l'abbia finora tentata: riconoscere che i membri della categoria siano collocati dalla legge in istato di incapacità; essi non potrebbero, perciò, disvolere perchè non solo la legge concede ai sindacati la facoltà di volere per loro, ma toglie a loro la capacità di volere da sè. Nessuno, però, ha tentato di percorrere questa strada perchè conduce a due conseguenze nettamente contrarie al diritto positivo: in primo luogo i singoli membri della categoria tanto poco sono incapaci che stipulano da sè il contratto individuale e con piena libertà, se manca il contratto collettivo; inoltre e in ogni modo, la facoltà di stipulare il contratto individuale in contrasto col contratto collettivo non spetterebbe neanche al loro preteso rappresentante legale, che è il sindacato.

La c. d. teoria della rappresentanza si smonta dunque con queste semplici proposizioni logicamente coordinate: se il contratto collettivo fosse conchiuso dai sindacati in rappresentanza (legale) dei membri della categoria si risolverebbe in una serie di contratti di tariffa riguardanti i singoli lavoratori e i singoli imprenditori; allora i singoli lavoratori e imprenditori potrebbero col mutuo dissenso togliere efficacia ai contratti di tariffa così conchiusi; se, invece, la legge *impone* ai singoli lavoratori e ai singoli imprenditori gli obblighi statuiti dal contratto collettivo così che non possano sottrarvisi, ciò vuol dire che codesti obblighi non li vincolano come contraenti, ma per una forza diversa, la cui natura dovrà essere precisata.

* * *

Questa, che ho accennata finora, è la dimostrazione *negativa* della insufficienza della teoria della rappresentanza per la spiegazione degli effetti del contratto collettivo; per essa si fa vedere come, percorrendo la via della rappresentanza, si giunga ad una

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

meta diversa da quella, anzi inversa a quella, a cui è giunta la legge.

Ora a questa dimostrazione negativa deve seguire la dimostrazione *positiva*: se, invero, l'istituto della rappresentanza non serve a spiegare quei risultati, si deve scoprire la ragione di tale inidoneità. Questa ragione sta, secondo me, nella eterogeneità assoluta delle due nozioni della rappresentanza e del contratto collettivo.

Se io volessi riassumere fin da principio il mio pensiero in una formula, direi che il contratto collettivo serve a limitare la autonomia dei contraenti e la rappresentanza, invece, serve a svolgerla; in altre parole mentre la rappresentanza è *affermazione,* il contratto collettivo è *negazione* della autonomia individuale.

Tutti sanno, o dovrebbero sapere, che la rappresentanza è un istituto connesso alla attività dell' individuo secondo il diritto in quanto serve a rendere possibile tale attività, sostituendo un uomo a un altro nel compimento di quegli atti, che quest'ultimo non potrebbe compiere con utilità sociale. Perciò la rappresentanza costituisce un mezzo per integrare la attività giuridica dell'individuo; si potrebbe dire: per ottenere una dilatazione di questa attività oltre i limiti delle sue possibilità naturali. Affinchè un uomo o più uomini possano meglio esercitare i loro diritti o adempiere ai loro obblighi, un altro uomo viene messo al loro posto per fare le veci di loro, così che per mezzo di lui essi sembrino presenti. Ciò vuol dire che la rappresentanza è destinata a operare nel campo in cui l'individuo deve far valere la sua volontà secondo il diritto.

Tutti sanno, d'altra parte, o dovrebbero sapere, perchè, entro certi limiti, il regolamento dei conflitti di interessi tra gli uomini e, in particolare, del conflitto che si presenta, per lo scambio del lavoro, tra il lavoratore e l' imprenditore, debba essere sottratto alla volontà dei singoli. Sarebbe vano che, a quest'ora, io mi accingessi a spiegare quel fenomeno di restrizione della autonomia individuale, il quale rappresenta l'*abici* della storia giuridica e potrei dire della storia politica degli ultimi cent'anni.

Il contratto collettivo o, più ampiamente, il comando collet-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

tivo è proprio il mezzo che, attraverso una imponente evoluzione, si è venuto foggiando, a poco a poco, per raggiungere questo fine e per sostituire quel comando legale (legge imperativa) che era assai meno adatto allo scopo. Qui, non si tratta, dunque, di favorire ma di contrastare la autonomia dell' individuo, sottraendogli il potere di regolare da sè i suoi interessi.

Che, nel far ciò, la legge si sia servita di una formula appartenente al mondo della libertà contrattuale e abbia, così, attribuito al sindacato, sorto per togliere la autonomia dei contraenti, il nome e la veste di chi garantisce codesta autonomia, è un fenomeno che non desta nè meraviglia nè censura; consapevole o inconsapevole che sia, si manifesta così quella tendenza alla finzione legislativa che serve ad attutire l'urto delle riforme dissimulando le norme nuove sotto la apparenza delle formule antiche. Ma che la scienza, il cui ufficio sta nel denudare la verità, pigli per oro genuino codesto orpello, questa è una cosa meno utile e meno facile da capire.

Quando il regolamento di un rapporto avviene per volontà di una persona diversa dal suo titolare non tanto perchè questi si ritenga inadatto, *invece di un altro*, a manifestarla, ma perchè *ognuno al suo posto*, in quanto singolo, non vi è adatto, ivi non tanto è spostamento del potere di volontà da un singolo ad un altro, quanto dal singolo alla collettività o, almeno, dalla fonte privata alla fonte pubblica del regolamento e questo esce pertanto dal campo della autonomia privata per entrare in quello del pubblico potere. Non dunque sottrazione del regolamento *a una* volontà privata ma *alla* volontà privata e perciò non regolamento che si forma *inter partes* ma *super partes*.

Sotto questo profilo non mi pare inutile che sia considerata la natura dell'organo, a cui la legge conferisce ciò che chiama la rappresentanza dei membri della categoria. Quest'organo è il sindacato. Ciò vuol dire che i singoli sono rappresentati dal gruppo. Qualche cosa di inverso a ciò che avviene d'ordinario quando il gruppo (per es. la società) è rappresentato dal singolo! Ciò vuol dire che al posto della volontà di uno la legge mette la volontà dei più; se il gruppo comprendesse, in un certo momento, tutti i membri presenti della categoria, si direbbe la volontà di

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

tutti. Spiegar questo fenomeno così che il gruppo non sia altro che un tramite della volontà del singolo, anzichè imponga al singolo la sua volontà, mi sembra capovolgere l'ordine delle cose.

* * *

Che, come dicevo, il regolamento si formi *super partes,* anzichè *inter partes* risulta ancor meglio quando ci si riferisca anzichè al contratto tra i sindacati o alla sentenza della magistratura del lavoro, alla ordinanza della corporazione. Non si dimentichi che questa, se nella pratica non ha nè può avere ancora una importanza pari nè al contratto nè alla sentenza, teoricamente rappresenta il vertice e il segnacolo del sistema corporativo. Dal punto di vista puramente sociologico la distanza tra il contratto collettivo e la ordinanza della corporazione può essere minima perchè, in fondo, si tratta sempre della combinazione della volontà dei preposti all'uno e all'altro sindacato. Ma sotto il profilo giuridico più che una distanza vi è un'antitesi: infatti i sindacati opposti si fondono nella corporazione e la ordinanza si contrappone al contratto come *un atto* (*complesso*) *unilaterale* a un *atto bilaterale.* Mentre ciascuno dei sindacati rappresenta l'*interesse di categoria,* la corporazione, che li fonde insieme, rappresenta l'*interesse della nazione;* perciò la legge ne fa un organo dello Stato. Qui la imposizione al singolo della volontà dello Stato è manifesta.

Secondo RANELLETTI le norme statuite dalla corporazione sono « norme contrattuali, integratrici di quelle dei contratti collettivi di lavoro a cui si riferiscono, *formulate* dagli organi corporativi, *per delegazione* delle associazioni collegate interessate » [1]. Questa opinione, che si richiama implicitamente, se non in modo espresso, alla figura dell'arbitratore, io non dirò come altri direbbe, che rimpicciolisca, oltre ogni limite, la corporazione e addirittura capovolga l'architettura del sistema

(1) *Op. cit.,* n. 416, pag. 598.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

corporativo, ma almeno che è poggiata sovra tre dati arbitrari: che la ordinanza corporativa sia fatta per *integrare* il contratto collettivo, mentre essa può costituire *ex novo* il regolamento, surrogando in pieno il contratto; che i sindacati *deleghino* un potere alla corporazione, mentre invece soltanto *richiedono* l'esercizio di questo; che la corporazione abbia bisogno, per statuire il regolamento, di ricevere un potere dai sindacati mentre il potere viene ad essa conferito dallo Stato.

Probabilmente questa azzardata costruzione è il sintomo decisivo della insufficienza della teoria contrattuale a spiegare i fenomeni centrali del diritto corporativo; appunto perchè la logica del sistema mette capo alla ordinanza della corporazione, bisogna che i contrattualisti spieghino contrattualmente anche questa, ma il modo con cui la spiegano serve a costruire sulla base del contratto perfino la sentenza se non la legge medesima: se la corporazione emana le sue norme soltanto perchè e in quanto i sindacati gliene delegano il potere, proprio come l'arbitratore al quale, giusta l'art. 1454 del cod. civ., venditore e compratore commettono la determinazione del prezzo, perchè mai non si spiega allo stesso modo la sentenza collettiva e perfino la sentenza individuale? Mentre attendo che mi sia indicata la differenza fra i due casi, osservo che lo sforzo per spiegare la efficacia del contratto collettivo con i principi del contratto individuale ha condotto, come doveva condurre, i contradditori verso quella concezione contrattualistica del processo che oggi, e non sto a dirne le ragioni, si può ritenere pienamente abbandonata anche in tema di arbitrato e, oserei dire, perfino di *arbitratio*. Dove si vede che il movimento di destra si converte, per le inesorabili forze della logica, in un movimento a ritroso sulla via della scienza del diritto.

* * *

Secondo me, il punto, sul quale deve essere in particolar modo richiamata la attenzione è questo: la c. d. rappresentanza giuridica suppone che il potere (di manifestare la volontà) sia

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

conferito a una persona diversa dal titolare dell' interesse per ragioni (di opportunità o di necessità) che riguardano *un dato titolare*, non *qualunque titolare* dell' interesse medesimo.

Da questo principio deriva che la rappresentanza giuridica suppone la *individuazione* dell' interessato, cioè del rappresentato. Non si può rappresentare *chiunque*, ma soltanto *una persona determinata*. Perciò quando il comando si estende alla categoria, cioè alla serie, anzichè al gruppo, di rappresentanza giuridica non si può trattare. Allora non è più uno che vuole *invece* di un altro, ma *uno che comanda a un altro*. Con parole diverse si potrebbe dire che il presupposto della rappresentanza giuridica è che il rappresentato, se non si trovasse nella particolare condizione per cui la facoltà di volere viene attribuita ad un altro, possa volere egli medesimo; ma appunto perciò conviene che egli sia determinato. La rappresentanza, insomma, suppone la coppia, del rappresentante e del rappresentato; dove, contro la persona che vuole, non sta colui, in nome del quale si vuole, ivi non è rappresentanza in senso giuridico [1].

Ora il comando collettivo nelle sue varie forme ha proprio questo di particolare: *la indeterminatezza dei suoi destinatari*. E' un comando generale o astratto, non un comando particolare o concreto. E' meno generale della legge; e perciò si può, anzi si

(1) Al fine di dimostrare la possibilità della rappresentanza giuridica di persone indeterminate si adduce l' esempio dell' art. 7 della legge sulle opere pie il quale conferisce alla Congregazione di carità la rappresentanza dei poveri del Comune (RANELLETTI, *op. cit.*, n. 404, pag. 577). Questo esempio mi pare assai incauto. Potrei domandare se, per virtù di quella disposizione, la Congregazione di carità abbia potere di vincolare la libertà dei poveri regolando in un certo modo i loro rapporti. Ma questo non sarebbe serio. Il vero è che tutto si riduce, come è ben noto, ad amministrare i beni destinati ai poveri. Ma allora non si tratta tanto di rappresentanza giuridica dei poveri, quanto di costruzione di un soggetto per la gestione secondo lo scopo di tali beni; secondo me, per virtù di quella disposizione, più o meno felicemente redatta, è istituita e precostituita presso ogni Comune una fondazione dei poveri o per i poveri, che la Congregazione amministra. Del resto, che la rappresentanza della Congregazione di carità, nel caso indicato, non sia una rappresentanza in senso proprio, è ammesso comunemente; cfr. ROMANO SANTI, *loc. cit.*, pag. 35.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

deve porre una differenza tra comando *legale* e comando *collettivo* (2); ma non è particolare e perciò si deve porre, con altrettanta precisione, una differenza tra comando *collettivo* e comando *contrattuale* o *giudiziale* (ordinario).

E quando, per dimostrare il carattere concreto del contratto collettivo, si ricorre alla rappresentanza, gettando un ponte che congiunga al sindacato ciascuno dei membri della categoria, ci si dimentica che il ponte deve avere due spalle; ma qui, dalla parte del rappresentato, che è indeterminato, la spalla manca e l'audace opera costruttiva è destinata a un irreparabile crollo.

Così le due ragioni per cui il contratto, la sentenza e la ordinanza collettiva si distaccano dal contratto e dalla sentenza del diritto comune, anzi vi si contrappongono, cioè la *eteronomia* e la *generalità*, appaiono, come sono, in funzione l'una dell'altra: il sindacato comanda alla categoria (ai membri della categoria) anzichè la categoria per mezzo del sindacato comandi a sè stessa appunto perchè la categoria, che è una serie e non un gruppo, a sè stessa non potrebbe comandare; o in altri termini, perchè, nell'atto in cui il comando si forma, non si possono formare altrettante coppie con quei membri di ciascuna categoria che ne saranno vincolati. Il comando *generale* non può mai essere un comando *autonomo*.

Certo, il sindacato rappresenta la categoria nel senso che agisce per tutelarne gli interessi; ma questa è ciò che si chiama la rappresentanza politica: difesa di interessi, non sostituzione di volontà.

FRANCESCO CARNELUTTI

---

(2) V. in proposito il mio articolo, *Funzione del processo del lavoro, Rivista di diritto processuale civile*, 1930, I, pag. 132 e seg.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

Il sistema delle assicuzioni sociali nell'ordinamento sindacale e corporativo

Esporre in rapida sintesi il sistema delle assicurazioni sociali nell'ordinamento sindacale e corporativo fascista non è per verità compito agevole. Finora una siffatta ricostruzione sistematica, riferita a tutti i rischi, e non a quello solo degli infortuni sul lavoro, non è mai stata neppur tentata, ch' io sappia: essa d'altronde è per di più resa aspra dalla frammentarietà delle leggi che la disciplinano senza un intimo coordinamento, inoltre dalla necessità di riferirla, oggi, a quell'ordinamento sindacale e corporativo che è stato preceduto dalla formazione di quelle leggi. Ad ogni modo per esaminare l'aspetto assunto dalle assicurazioni nell'ordinamento corporativo fascista ho preferito prendere lo spunto da una questione oggi all'ordine del giorno.

Infatti giunge a noi l'eco di un dissenso tra le Confederazioni dei datori e quelle dei lavoratori su qualche punto della progettata riforma al testo unico dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro. In particolare è vivacemente controverso se l' istituto assicuratore abbia ad essere unico (come per altri rami delle assicurazioni soc.) o plurimo, come è oggi. Sopratutto da parte delle Confederazioni dei datori si propugna la conservazione degli attuali sindacati mutui, a cui la Cassazione ha recentemente riconosciuto l'assegnazione al territorio del diritto privato.

Non sarà inutile, forse, recare un contributo su questo argomento. Mi proporrei di contribuire a porre in luce il carattere pubblicistico del sistema delle assicurazioni sociali, e quindi anche dei suoi organi, alla luce dell'ordinamento sindacale e corporativo.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

La legge 3 aprile 1926 art. 1 assegna alle associazioni sindacali legalmente riconosciute scopi non solo di tutela professionale, economica e giuridica delle categorie, ma anche di assistenza. In questo senso gli statuti delle associazioni possono stabilire l'organizzazione di istituti di assistenza economica (art. 4 ult. cap. cit. legge). Una delle forme più importanti di questa attività di assistenza di tipo sindacale o corporativo è oggi quella di carattere previdenziale diretta a tutelare il lavoratore colpito dai rischi che si connettono al lavoro. Contro questi rischi bisogna che il lavoratore sia assistito, in quanto essi diminuiscono o sopprimono la sua capacità di lavoro e quindi la possibilità del suo sostentamento. La constatazione di questo bisogno di assistenza non è recentissima. E per capire la sua odierna struttura sociale e giuridica, in ispecie nei rapporti con l'ordinamento sindacale e corporativo, è necessario vedere come ad esso si sia arrivati attraverso alle fasi precedenti.

a) In una prima fase — quando il rapporto giuridico di lavoro era considerato come un rapporto la cui disciplina doveva essere rimessa interamente al diritto privato, ed era quindi sottoposto al diritto comune o al diritto commerciale — lo Stato non si preoccupava del lavoratore. Questi rimaneva quindi di fatto in balìa del singolo datore che lo accoglieva nella propria azienda. Il quale naturalmente, inteso alla massima riduzione dei costi in omaggio alla legge del minimo mezzo, si guardava dall' iscrivere nel proprio bilancio, tra gli oneri dell'azienda, anche i rischi che colpivano il lavoratore. Bisogna anche riconoscere che il diritto comune, come l' interpretavano i più, confortava questo atteggiamento dell' industriale.

Il diritto comune infatti (come altre volte ho cercato di dimostrare) (1), quando cioè l'elaborazione di questo argomento del contratto di lavoro si poteva prospettare solo sotto l'angolo visuale individualistico del diritto privato, considerava il rischio professionale del lavoro come un rischio individuale che, in base al principio « *casus a nullo praestantur* » si doveva considerare

(1) *Contratto di lavoro*, II, pag. 685 sg.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

solo come un onere del lavoratore. Questi, nello scambio della sua energia contro mercede, doveva subire i rischi che menomavano la sua capacità di lavoro, cioè il suo valore di scambio con la retribuzione, così come il proprietario della cosa locata subisce il rischio del diminuito valore locativo di essa, cioè del suo valore di scambio con il prezzo dell'uso. In regime rigidamente individualistico questo risultato era ovvio: ma i due casi da un punto di vista sociale erano ben differenti. Perchè in via normale, a differenza del proprietario, il lavoratore non ha che il proprio lavoro per vivere: il rischio che lo colpisce ha quindi conseguenze estremamente più gravi per lui.

Sono noti i tentativi fatti per adattare questo stato insoddisfacente del diritto alle nuove esigenze a favore delle classi lavoratrici (1). Qui ricordo solamente come, a voler restare esclusivamente sul terreno puramente individualistico del diritto comune, non si poteva giovare al lavoratore che sfruttando (senza tutela di classe, che mal si addice al diritto comune) taluni elementi che lo stesso concetto dell' impresa ci offrirebbe e che sono accolti dal Cod. civile negli art. 1153 n. 3 - 1155: cioè nel sistema della cosiddetta responsabilità oggettiva. Così da concludere che quel rischio, se mai, dovrebbe essere (e io ne ho tentato un tempo la dimostrazione) un rischio della singola azienda come impresa. Sarebbe una dilatazione (2) di principii del diritto comune che io qui richiamo solo per ricordare come già allora si sia prospettato il nesso di interdipendenza tra il rischio del lavoratore e la produzione, nell' interesse della quale concorre la collaborazione del lavoratore. E sia pure in una forma rigidamente individualistica (l'unica permessa dal diritto comune), che oggi naturalmente, malgrado il suo carattere oggettivo, è decisamente superata. Superata anche parchè oggi, per quanto riguarda i rischi del lavoratore, non si ricollega la produzione

---

(1) Cfr. CARNELUTTI, *Infortuni sul lavoro*, I, pag. 21.

(2) Dilatazione: perchè in questa ampiezza il rischio dell'azienda non è affatto riconosciuto nel sistema dei cit. art. 1153.3 - 1155. Qui naturalmente non se ne può dare la dimostrazione.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

solo all' imprenditore, che pure ne è il centro motore, ma anche al lavoratore: insomma si risale alla collaborazione del datore e dei suoi dipendenti. E naturalmente si prescinde qui totalmente dallo scorgere in questo binomio una « comunione aziendale » di tipo germanico che oggi sarebbe sostituita dal datore.

Comunque, se un Codice volesse accogliere un principio di questo genere avrebbe due vie davanti a sè: caricare al datore l'obbligo di rifondere al lavoratore i danni che l'hanno colpito, oppure più semplicemente conservargli il pagamento della retribuzione e il posto nell'azienda finchè dura l' impedimento che ha colpito il lavoratore. Quest'ultimo concetto è stato oggi sostanzialmente accolto: ad es. è ammesso nel § 616 Cod. civ. germ., e lo ritroviamo nel r. d. d. 13 nov. 1924 sull' imp. priv. art. 6. Senonchè prima di tutto questa norma non servirebbe in qualche caso: cioè se il rischio sopprime quasi totalmente e irreparabilmente la capacità di guadagno, oppure colpisce il lavoratore in forma di disoccupazione. Poi non servirebbe in quanto quell'accollo è, di solito, limitato a un periodo relativamente breve, e, più specialmente, perchè la concessione di una semplice indennità può essere un soccorso assai meno adeguato dell'eliminazione del danno in forma specifica (es: con le cure dirette alla guarigione della lesione, della malattia). È vero che l'art. 537 Cod. comm. riprodotto nell'art. 117 prog. Codice di dir. marittimo accolla alla nave l'obbligo non solo di pagare il salario, ma di prestare pure le necessarie cure al marinaio malato o ferito durante il viaggio, ma è dubbio che siffatto accollo sia analogicamente estensibile in altri casi in cui la legge taccia e manchino le specialissime circostanze di quel caso (il datore deve dare le prime cure in caso di infortunio; ma questa è prestazione solo preliminare a quella dell'istituto assicuratore, e ha un carattere suo proprio, analogo a quello delle prestazioni dell' istituto).

Ecco perchè a mio avviso non è oggi necessario nè sufficiente riformare il diritto comune. Comunque è certo che quel principio, che fu detto del « rischio professionale » e che si inspirava al principio « *ubi commoda ibi et incommoda* », se non trovò la sua via nei Codici di diritto privato se non entro i li-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

miti, angusti, degli art. 1153.3 - 1155, in processo di tempo si affermò, rinvigorito dalla forma di assicurazione, quando finalmente il nostro legislatore si trovò a dover provvedere per la prima e più urgente necessità di assistenza del lavoratore: quella cioè contro gli infortuni sul lavoro. E si noti che nel disciplinare questa assistenza non si sconfinò dapprima dal diritto privato. Era ancora il regime dell'assicurazione libera. Era il tempo in cui ancora si poteva parlare di una legge integratrice della disciplina del contratto di lavoro, intesa cioè a ristabilire l'equilibrio rotto dalla preponderanza del datore: così da dire che la legge degli infortuni, incastonata in un codice del lavoro, sarebbe insomma il completamento del Codice civile. E se ne deducevano conseguenze importanti in ordine all'interpretazione di quella legge.

Quello non fu che un primo passo, a cui ne seguirono altri. Per concludere in questa prima fase il diritto comune, tacendo, finisce con caricare il rischio del lavoratore, in gran parte, su di lui. E' un problema insoluto, e che il diritto comune non sarebbe in grado di risolvere. E' allora che interviene la beneficenza. Non è questo il luogo per farne la storia. Basterà accennare alla forma sua più rilevante per lo scopo che ci interessa: l'erogazione unilaterale per parte del datore come fondo di previdenza assegnato sul bilancio, alimentato poi anche dai contributi dei lavoratori. Con ciò non si era lontani da una forma primordiale di assicurazione limitata alla singola azienda. Su questa formazione del fondo di previdenza (che compare anche oggi come contributo del datore nella libera previdenza) basterà qui ricordare che il fondo era variamente amministrato: dal datore solamente, o pariteticamente anche dal personale dell'azienda. E ancora oggi si discute quali siano i diritti del lavoratore circa la ripartizione di un fondo di previdenza formato solo dal datore (1).

b) Con questa forma primordiale di previdenza-beneficenza puramente individuale naturalmente il problema non era

(1) *Giur. del lavoro*, 1931, 484.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

ancora risolto. A questo punto si entra nella seconda fase, in cui all'individuo si sostituiscono i gruppi collettivi. Ciò avvenne in due diverse maniere. Anzitutto col già ricordato mezzo giuridico per sè stesso (a prescindere dalla sua disciplina) veramente risolutivo dell'assicurazione collettiva dei lavoratori. Questa dapprima non fu che lo sviluppo ulteriore dell' iniziativa spontaneamente assunta, nella precedente fase, dai datori. E' troppo chiaro che il rischio del lavoro costituirebbe un onere troppo gravoso se dovesse essere caricato sul bilancio di ogni singola azienda; l'onere si attenua di gran lunga se incide sulla massa delle aziende collettivamente. In secondo luogo con la pressione esercitata dalla classe dei lavoratori: del resto già da tempo la funzione assicurativa era stata assunta anche dagli stessi lavoratori, sia giovandosi di una vecchia e già gloriosa loro istituzione, le società di mutuo soccorso, sia mediante le associazioni sindacali dei lavoratori, le quali avrebbero voluto sostituirsi ai datori per ragioni anche di proselitismo e con chiari intenti classisti. Un sistema esposto ai rischi e alle fluttuazioni della lotta di classe. Impostare il problema delle assicurazioni sociali su una base puramente classista significa separare il lavoratore dal complesso fenomeno della produzione, di cui invece egli si limita ad essere uno dei più essenziali fattori.

Da notare che a questa fase è rimasto oggi qualche Stato dove pure l'attrezzamento industriale è formidabile. Così gli Stati Uniti, in cui il Governo federale e i singoli Stati non si preoccupano di imporre un sistema di provvidenze per il lavoratore, anche di semplice tutela del lavoro (salvo l'assicurazione contro gli infortuni). Vi è invece un robusto sistema assicurativo di carattere sindacale.

E fin qui la previdenza assicurativa non sconfina dal diritto privato.

c) Infine, vi è la fase attuale: il regime cioè delle cosidette « assicurazioni sociali ». Qui la libertà di assicurazione viene meno (così come l' incidenza dell'onere solo sul datore). Salvo che per i due rischi degli infortuni e delle malattie professionali domina il concetto di una incidenza paritetica dell'onere assicurativo sui

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

datori e sui lavoratori che la Carta del lavoro ha prescritto come meta programmatica. Così il respiro si fa più largo, si perdono man mano di vista i contorni del diritto privato. Ma con questo la seconda fase era ormai già superata. Qui si sconfina infatti dal territorio sacro all'iniziativa individuale e alla tutela dell'interesse del singolo considerato come interesse del singolo lavoratore puramente (la assistenza classista in fondo era rimasta su questo territorio, perchè la « classe » non era un gruppo giuridicamente organizzato). Nella fase ultima in cui ci troviamo l'assistenza del lavoratore è considerata come un interesse non più dell'individuo singolo, ma dello Stato. Si perdono nella penombra ormai i residui delle precedenti concezioni a sfondo privatistico, quale sopratutto la teoria del rischio professionale, che oggi ancora qualcuno si ostina ad ossigenare artificialmente e faticosamente; oppure la teoria del completamento del salario, insufficiente a coprire i rischi che gravano sul lavoratore [1]. I tempi son mutati, e trascinano con sè anche qualche vecchia legge assicurativa (quella sugli infortuni), legge creata sotto il dominio di quelle vecchie concezioni. La trascinano sia quanto all'interpretazione sulla base del criterio storico evolutivo, sia nella riforma di talune disposizioni. Ma non sono che rabberciamenti parziali: tutta questa legge sugli infortuni nell'industria è veccria, e oggi si attende provvidamente alla sua riforma secondo i criteri tipici di questa fase in cui viviamo. E' il destino che tocca alle leggi sulle assicurazioni sociali pubblicate in vari periodi e senza un pieno icoordinamento, come da noi si è fatto. Manca l'unità organica.

Questa la fase in cui viviamo. E bisogna francamente riconoscere che questa terza fase è di data molto recente: probabilmente è nel primo convegno nazionale per la previdenza sociale tenuto a Napoli nell'ottobre del 1922 che per la prima volta fu, più che proclamata, intuita l'importanza del sistema delle assi-

---

(1) Che il Carnelutti aveva perorato per l'assic. infort. sul lavoro. (Gli infort. sul lav. I, pag. 72-73). L'elaborazione magistrale di Carnelutti è anteriore a tutto questo movimento, da lui però intraveduto (op. cit., p. 43-45).

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

curazioni del lavoratore come assicurazioni sociali erette alla dignità di un pubblico interesse ([1]).

Riassumendo, nello sviluppo storico che ho rapidamente schizzato la tutela del lavoratore è passata attraverso a queste fasi successive: interesse puramente del singolo lavoratore, interesse anche della singola azienda cui il lavoratore appartiene, interesse di tutte le aziende o di tutti i lavoratori, le une e gli altri globalmente considerati. Infine interesse delle une e degli altri, dei datori e dei lavoratori sintetizzati nella collettività nazionale, cioè nello Stato.

Si noti che quest'ultimo modo di prospettare la tutela del lavoratore non si può dire nato solo coll'avvento del fascismo. L' idea ha avuto il suo battesimo, per vero dire, in Germania or sono 50 anni. Ma ha oggi il suo epilogo nella Carta del lavoro. L'esame comparativo di questi due momenti storici è molto interessante ed estremamente istruttivo, perchè rivela due diversi modi di prospettare la funzione dello Stato forte. Da esso ricaviamo che l'origine prima di questo concetto, in cui l'assistenza del lavoratore è assunta come interesse dello Stato, questa idea basilare di tutto il sistema delle assicurazioni, che prima si chiamavano « dei lavoratori » ([2]) e ora con parola comprensiva e inoltre chiaramente allusiva si chiamano « sociali », è dovuta alla necessità in cui si è trovato lo Stato germanico di difendere la propria compagine e insieme il comune benessere; ma soprattutto alla necessità di difendere se stesso in un sistema sociale in cui le associazioni sindacali non erano, come oggi in Italia, assorbite nell'ordinamento dello Stato, perciò tendevano ad elevarsi contro di esso.

Nel 1881, quando, contro la democrazia socialista e i pericoli di quella demagogia, fu pubblicata in Germania la cosiddetta « legge dei socialisti » del 21 ottobre 1878, a controbilanciare quel rigore repressivo Bismark introdusse il sistema delle assi-

---

(1) Cfr. Buffa, *La politica di previd. e provvid. soc. del fascismo*, p. 4, seg.

(2) Così Rosin, nel suo classico e veramente innovativo trattato, *Das Recht d. Arbeiterversicherung* Berlin, 1893, Vol. 2.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

curazioni sociali dei lavoratori imponendolo all'industria in nome di un interesse sociale che lo Stato faceva proprio e tutelava: « i mali della società — così Guglielmo I nel suo proclama del 17 novembre 1881 — non si curano solo con la repressione dei conati socialdemocratici, ma insieme col positivo incremento del benessere dei lavoratori ». In realtà, però, lo Stato difendeva sè stesso e la pace sociale anche con assistere i lavoratori: e così le asicurazioni sociali furono considerte come un contributo di più alla soluzione di quello che allora si soleva chiamare il « problema sociale ».

Vediamo ora la seconda di quelle due date. Il 28 ottobre 1928 la Carta del lavoro distribuita ai lavoratori italiani proclamava (dich. XXVI) che la previdenza è un'alta manifestazione del principio di collaborazione e uno strumento efficace della produzione nazionale che lo Stato deve attuare, coordinando e unificando il sistema e gli istituti della previdenza.

Anche in regime fascista, adunque, lo Stato non è più semplice spettatore, inteso solo alla tutela dell'ordine pubblico, ma assume parte attiva, anzi preminente nell'assistenza del lavoratore. È, fin qui, il concetto germanico, che tende oggi a prevalere sull'opposta concezione forse più coerente alla tradizione latina. Naturalmente nelle due concezioni vi sono elementi comuni, appunto per l' identità del principio fondamentale: l' assistenza del lavoratore come fine dello Stato. E cioè questi assistendo il lavoratore attua un proprio interesse.

Ma si noti la differenza profonda di questo assetto in confronto a quello di Bismark. E cioè: l'interesse che lo Stato ha all'assistenza del lavoratore — nel sistema fascista — non si limita ad essere una elargizione concessa ai lavoratori, quasi a titolo di beneficenza, dalla generosità più o meno interessata dello Stato. Lo Stato fascista non ha bisogno di questi mezzi per assicurare la feconda pace sociale. La quale ha la sua miglior difesa nella inserzione dei sindacati nella compagine dello Stato, e nella conseguente collaborazione dei datori e dei lavoratori, i più essenziali fattori della produzione, collaborazione eretta alla dignità di obbligo giuridico. Ora: questa collaborazione intesa all'incremento della produzione nazionale costituisce la salda e

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

logica piattaforma delle assicurazioni sociali. Queste infatti sono in primo luogo un'esigenza della produzione nazionale, la quale, per il suo migliore sviluppo, presuppone che i suoi fattori siano in condizione di dare nel miglior modo tutto il loro rendimento: ora si sa che per la Carta del lavoro tutto ciò, in quanto obbiettivo del benessere dei singoli e della potenza nazionale, è interesse dello Stato, cioè interesse pubblico. In secondo luogo costituiscono un'esigenza sia della razza italiana, il cui vigore è un altissimo interesse dello Stato, come, riguardo a certi rischi, dell'igiene pubblica, il cui miglioramento è pure un altissimo interesse dello Stato. Non occorre molto per capire quale delle due concezioni, tuttavia fondamentali nella storia delle assicurazioni sociali, sia la più luminosa, la più umana, sopratutto la più razionale e perciò feconda nelle sue conseguenze pratiche per il prestigio della nazione italiana.

E perciò a mio avviso si rimpicciolisce questo concetto quando si proclama, come da qualcuno oggi si è fatto, che l'assistenza del lavoratore rappresenta il corrispettivo della sua collaborazione nell'azienda del datore (1). Questo è vero in germe: ma ricorda troppo la ormai sorpassata concezione privatistica che faceva dell' indennità per infortunio una parte del salario.

Insomma, come da altri già è stato riconosciuto, il lavoratore è protetto dall'assistenza sociale non già per sè stesso, o come individuo o come membro della classe lavoratrice, ma come un elemento essenziale della ricchezza nazionale (2), e anche come appartenente alla razza italiana, che deve conservare e acrscere il suo vigore per gli alti destini della patria italiana. La Carta del lavoro dichiara (3) appunto che lo Stato, come tutela il lavoro nella sua qualità di fattore nel processo produttivo

(1) LANDI, *Atti del 1° Convegno di studi corp.*, II, p. 230. Il contributo del LANDI è tuttavia sotto altri aspetti assai interessante.

(2) Cfr. pure MIRALDI, nel Volume Turati-Bottai, *La carta del lavoro*, 1929. pag. 415.

(3) Cfr. su questo punto BUFFA, *Lo Stato*, 1930, 540 seg.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

e questo nell' interesse dei singoli e per lo sviluppo della potenza nazionale (dich. II), così lo tutela pure dal punto di vista assistenziale, perchè considera la protezione del lavoratore come uno dei fini essenziali della produzione, e perciò dello Stato. Le dich. XXVI e XVII Carta del lavoro tradiscono questo concetto, seppure non è formulato ivi così incisivamente come gli altri.

La conclusione cui siamo pervenuti è il nucleo centrale a cui aderiscono i due caratteri fisionomici dell'odierna assistenza sociale del lavoratore: cioè la sua appartenenza al diritto pubblico e la previdenza.

* * *

In primo luogo il sistema delle assicurazioni sociali è diritto pubblico perchè, come si è detto, la tutela del lavoratore è un interesse cospicuo della produzione nazionale, e cioè rientra tra i fini dello Stato. Il quale ha dunque oggi ampliato la sfera dei suoi compiti, comprende tra i fini suoi propri, e cioè tra gli interessi pubblici, anche l'assistenza del lavoratore.

Lo Stato esercita questa tutela del lavoratore direttamente coi propri organi o per mezzo di persone giuridiche di diritto pubblico: sopratutto, tra queste (come vedremo), le associazioni sindacali riconosciute. Che a questa attività diretta ad attuare un pubblico interesse derivi il carattere di un «servizio pubblico» in virtù del quale lo Stato o l'ente pubblico da esso incaricato fa determinate prestazioni ai privati si potrà magari anche escludere, se si intende che carattere del servizio pubblico sia la destinazione delle prestazioni al pubblico. Invece nel caso nostro delle prestazioni destinatari sono solo i lavoratori, il consumo dell'attività assistenziale non è della generalità dei cittadini, il costo di quell'attività non è direttamente ripartito sulla collettività intera. Ma in fondo questa distinzione è una sottigliezza per sè discutibile. E' certo che siamo qui di fronte a una particolare forma di attività che del servizio pubblico in senso proprio ha i più essenziali caratteri fisionomici. E se an-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

che così non fosse ciò non altererebbe la nostra conclusione: gli schemi dottrinali non possono essere immutabili, e d'altra parte questa attività assistenziale con cui lo Stato si sostituisce alla privata iniziativa rappresenta un fatto recente, anzi un fenomeno che non ha ancora raggiunto tutto il suo pieno sviluppo nel nostro diritto positivo: che in parte ancora risente delle fasi anteriori ormai potenzialmente superate. Quanto io verrò dicendo, perciò, vale anche come indice di una possibile rielaborazione del materiale frammentario offerto dalle nostre leggi sulle assicurazioni sociali.

L'attività intesa ad attuare questo pubblico interesse ha un duplice scopo, in quanto può mirare a prevenire l'evento che colpisce il lavoratore, oppure a ripararne le conseguenze dannose.

Questa classificazione però dell'attività assistenziale dello Stato in due zone, preventiva la prima, riparatrice la seconda non significa che queste due zone siano nettamente separate. La funzione preventiva è troppo intimamente associata a quella riparatrice, e questa a quella, dato il carattere oggi pubblicistico di questo interesse assistenziale. Perciò si capisce che agli stessi organi o alle stesse persone giuridiche possano(ma non sempre) essere affidati tutti e due i compiti. Quelle due zone sono invece diverse riguardo alla loro incidenza sul rapporto giuridico nascente dal contratto di lavoro. Infatti mentre le leggi protettive che mirano a prevenire i danni (pur creando obblighi di diritto pubblico nel datore) pervengono bene spesso a plasmare in modo particolare questo rapporto imponendo diritti e doveri ai due contraenti e in ispecie al datore circa la tutela del lavoratore, invece gli istituti che si propongono la riparazione al danno che già abbia colpito il lavoratore tutelano il lavoratore senza plasmare in modo particolare il rapporto giuridico che dal contratto di lavoro discende, in ordine al miglior raggiungimento delle sue finalità essenziali. E' questa un'affermazione che meriterebbe, se fosse qui possibile, qualche giustificazione: perchè si tratta di escludere dalla cerchia del contratto individuale di lavoro gli istituti particolari miranti alla riparazione del danno. E si tratta anche di separare

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

nettamente il « diritto del lavoro » dalle « assicurazioni sociali »: cosa oggi contestata da alcuni, ma che io qui non posso dimostrare.

L'assistenza al lavoratore è oggi affidata al sistema imponente delle assicurazioni sociali. Che programmaticamente queste rappresentino un alto interesse dello Stato, da lui gerito, risulta dalla dich. XXVII della Carta del lavoro, che specifica il compito dello Stato fascista e i suoi propositi su questo argomento. Risulta dalla sensibilità odierna, che non vede più nelle provvidenze assicurative una semplice indennità diretta a coprire un rischio, come sarebbe per il sistema delle assicurazioni private, e come si poteva pensare quando si compilò il testo di legge sull'assicurazione contro gli infortuni. Le finalità delle assicurazioni sociali sono più elevate e complesse, mirando esse sopratutto alla già ricordata prevenzione del rischio, e se mai alla restaurazione fisiologica del lavoratore e della razza italiana.

Dal punto di vista del nostro diritto positivo gli indici che rivelano appunto la natura non privatistica della gestione delle assicurazioni sociali, e cioè la loro rispondenza a interessi pubblici, sono parecchi. Ma sopratutto qui ricordo anzitutto il carattere coattivo di quella gestione, sottolineato da sanzioni penali e da controlli.

Infatti mentre l'assicurazione del diritto privato ha una base eminentemente autonomistica, cioè è il risultato dell'iniziativa spontanea in due soggetti che valutano prima ed esclusivamente il proprio tornaconto, così invece non è nel caso nostro. Infatti quest'assicurazione che attua il dovere sociale dell'assistenza del lavoratore, e lo attua contro l'imprevidenza del lavoratore o l'egoistico disinteresse del datore, è coattiva. (1) E non occorre qui ricordare le ragioni che, sull'esempio della Germania, hanno sconsigliato la libera previdenza. Certo tra

---

(1) Il Petrone, *Riv. assicur.*, 1927 pag. 487, distingue questa dalla assicurazione *necessaria*, cioè stipulata da una Cassa in regime di monopolio. La distinzione si può ammettere ma la terminologia non è felice.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

esse eccelle il carattere pubblicistico degli interessi tutelati, se anche non si tratta di un'esigenza della generalità dei cittadini, o se anche non ne riceva impulso l'incremento del senso spontaneo della previdenza sul lavoratore.

L'assicurazione sociale è coattiva per l'istituto assicuratare e per il datore. Lo è per l'istituto assicuratore per più ragioni: perchè non qualunque società o persona privata (che può esser determinata a ciò dall'intento solo di lucro), ma solo determinati istituti possono gerire l'assicurazione per delegazione dello Stato. Inoltre perchè questo istituto non può rifiutarsi di formare il rapporto asiscurativo quando sussistano i presupposti formali determinati dalla legge (o dal contratto collettivo), oppure di subirne la formazione se questa, secondo una tendenza che va ormai dominando, si forma automaticamente con l'assunzione del lavoratore. Che non possa rifiutare la prestazione, una volta che il rapporto assicurativo sia formato, trincerandosi dietro l'inadempienza degli obblighi accollati al datore è questione diversa, ma che può in certi casi decidersi favorevolmente al lavoratore.

Veramente la coazione a formare un rapporto giuridico può verificarsi anche nel diritto privato, può anche concepirsi come limitazione amministrativa di una gestione privata, in quanto l'ente pubblico si limiti a rendere obbligatoria anche con sanzioni amministrative una prestazione da privato a privato. Appunto sotto questo profilo anche nel campo del diritto amministrativo era stata prospettata l'assicurazione contro gli infortuni già secondo l'attuale testo unico. E se così fosse sarebbe esatta l'opinione che attribuisce le assicurazioni sociali al diritto privato. Ma veramente non se se, oggi, questa teoria si possa conservare, e se l'attuale fase non abbia travolto anche quell'assicurazione contro gli infortuni che, sorta per la prima, più delle altre ha conservato elementi ambigui che segnano la transizione dal diritto privato al diritto pubblico. Per cui dal complesso degli altri indici (e sopratutto dal controllo dello Stato sulla gestione degli istituti assicuratori) si può dedurre che in realtà oggi la coazione alla formazione del rapporto assicu-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

rativo e quindi alla prestazione è quella tipica dell'attività propria delle persone giuridiche di diritto pubblico.

L'assicurazione sociale è coattiva per il datore. Coattiva in quanto il datore che assume dipendenti non può sfuggire al dovere pubblico dell'assistenza assicurativa per la parte che lo riguarda. Che questo sia un obbligo sconfinante dal diritto privato risulta dalle sanzioni penali che colpiscono il datore che lo trasgredisce: notando che le sanzioni penali pecuniarie sono perfettamente convertibili in detenzione, quindi imprimono carattere pubblicistico all'obbligo violato. Risulta dal vigile sistema di controlli che assicura l'osservanza di quell'obbligo.

Il quale assume un aspetto vario a seconda che il rapporto assicurativo si formi o no di diritto. In tutti e due i casi si instaura sempre col fatto dell'assunzione un rapporto giuridico tra datore e Stato, rapporto diretto all'attuazione del dovere assicurativo. [1] Ora: il dovere dell'assicurazione spetta al datore in questo senso particolare, che l'impulso alla formazione del rapporto assicurativo, o alla sua migliore determinazione (se formato di diritto) o alla sua attuazione, in ambo i casi spetta solo al datore. [2] A tutta prima parrebbe non esservi veramente una ragione di logica giuridica che quella coazione imponga, dal momento che a rigore il principale interessato sembra essere per l'appunto l'assicurato, cioè il lavoratore. La verità è tuttavia che a caricare l'obbligo assicurativo sul datore vi è una ragione anzitutto di coerenza: se l'assistenza è un interesse della produzione nazionale, se non domina più il concetto di un puro interesse individuale o collettivo dei lavoratori è ovvio che l'iniziativa alla formazione del rapporto assicurativo spetti proprio al datore, che della produzione ha, secondo

(1) L'opinione (difesa dal CARNELUTTI, *Inf. sul lav.*, I, pag. 60-61) che l'obbligazione del datore nasca dal contratto si riconnette alla ormai superata costruzione privatistica.

(2) La giurisprudenza è assolutamente concorde in questo senso, asserendosi per lo più come ragione che l'odierno indirizzo giuridico delle assicurazioni sociali è inspirato al favore del lavoratore. (Così App. Bologna 30 dic. 1929 *Giur. del lav.* 1930, 432). Il che è vero, ma solo in parte, come già abbiamo visto.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

la Carta del lavoro, la responsabilità (dich. VII). In secondo luogo concorre una ragione di opportunità pratica, la più decisiva: egli si trova meglio in grado di assicurare l'adempimento del precetto lagislativo, tanto più che per mezzo della ritenuta sulla retribuzione può direttamente pagare i contributi del lavoratore. Questo dovere di attuazione ha vario contenuto. Se l'assicurazione non si forma automaticamente comprende anzitutto il dovere di concorrere a formare il rapporto assicurativo, con l'istituto assicuratore; poi quello di pagare i relativi contributi a suo carico; infine quello di obbedire a tutte quelle prescrizioni che in ordine alla prevenzione dei rischi, al pronto soccorso in natura per certi rischi ecc. le leggi gli attribuiscono.

Il problema della coazione ci si presenta poi riguardo al lavoratore. Che l'assicurazione sia coattiva per il lavoratore in linea generale mi pare da escludere: nessun testo di legge vi allude. Solo potrebbe nascere il dubbio se dai contratti collettivi creatori di Casse mutue malattia possa derivare un obbligo anche pei lavoratori, rappresentati dalla relativa associazione sindacale: ma anche questo dubbio è da escludere. Il lavoratore è assistito, e non gli è accollato alcun obbligo che logicamente dovrebbe essere munito di sanzioni (penali, o decadenza del diritto alle prestazioni): delle quali nessuna traccia è nelle fonti della assicurazione sociale coattiva. [1] Tanto più che i suoi contributi sono pagati per detrazione dalla retribuzione direttamente dal datore.

Così, logicamente, il lavoratore non ha che un diritto all'assicurazione nei limiti consentiti dal carattere pubblicistico di essa. Che tuttavia gli possano spettare obblighi di carattere accessorio non è da escludere. Ad esempio, il lavoratore, soggetto attivo nel rapporto assicurativo, non ha verso l'istituto

---

(1) Che talora il lavoratore colluda col datore, restio a versare i contributi (specie riguardo all'assicur. invalid.), è verissimo; ma non è il caso di discorrere a questo proposito di un « minimo di diligenza » che possa pretendersi dal lavoratore. (MEMMO, *Massim*, 1930, 245). Così allo stato attuale delle cose, che riversa esclusivamente sul datore coazione e sanzioni: tant'è vero che neppur l'obbligo del versamento dei contributi ha il lavoratore direttamente verso l'istituto.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

l'obbligo positivo di versare i contributi, ma ha però l'obbligo negativo di tollerare che il datore operi la detrazine sulla retribuzione che gli è dovuta. E può avere qualche obbligo in relazione alla prevenzione del rischio, o alla stessa prestazione (ad es. dovere di subire l'atto curativo). Ma tutto ciò non toglie che nel lavoratore, insomma, predomini la figura del destinatario della prestazione.

***

Se questa conclusione, che cioè le assicurazioni sociali appartengono al diritto pubblico, è esatta, ne deriva alle associazioni sociali un altro carattere che le sottrae al diritto privato. E cioè manca in esse la tipica relazione sinallagmatica tra le due prestazioni: il pagamento dei contributi annui (da parte del datore), e le prestazioni dell' istituto assicuratore, quando l'evento cui si riferisce il rischio si verifichi. Che le cose stiano così risulta anche da qualche indice dedotto dal nostro sistema di assicurazioni sociali: questo corollario è dunque una riprova dell'esattezza di quella conclusione.

Ma qui appunto si annida la maggior difficoltà di questo argomento dal punto di vista ricostruttivo. La difficoltà risale a cause molteplici. L'una è di carattere storico: la prima e più importante assicurazione del lavoratore, quella contro gli infortuni, è sorta da principio con caratteri nettamente privatistici. Dei quali, anche per le ragioni che vedremo, non tutti oggi sono scomparsi, così da costituire (con la connessa assicurazione contro le malattie professionali) una zona a sè. L'altra causa si connette con lo stesso mezzo giuridico dell'assicurazione, che ci mette in presenza di elementi fino a un certo punto contradditori. Da una parte, cioè, la visione astratta della struttura publicistica del raporto che coincide con le esigenze dell'assistenza; dall'altra le esigenze concrete degli istituti assicuratori.

Sotto il primo aspetto si è nella dottrina tedesca asserito,

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

specialmente dal Rosin e dal Laband, che manca nelle assicurazioni sociali, appunto perchè di diritto pubblico, il sinallagma secondo quel tipico rapporto di onerosità che sussiste quando ogni contraente si determina ad assumere un'obbligazione unicamente a ciò determinato dal beneficio che si aspetta dall'altro contraente. Con la duplice conseguenza, in tal caso, di una interdipendenza tra la prestazione fondamentale e la controprestazione, e inoltre di una equivalenza tra esse.

Quanto all'interdipendenza questa nelle assicurazioni sociali mancherebbe perchè, si dice, il diritto del lavoratore alla prestazione per parte dell' istituto — in quanto connesso a un interesse pubblico — è indipendente affatto dal pagamento effettivo dei contributi. Non vi è e non vi dovrebbe essere quell' interdipendenza che è tipica dell'onerosità privatistica, anzi della stessa sola sinallagmaticità, come è rilevato dalla condizione risolutiva sottintesa di cui all'art. 1165 Cod. civ. Infatti la « corrispettività » presuppone due egoismi che, di fronte l'uno all'altro, cercano un punto di equilibrio reciproco, che col venir meno dell'una prestazione sarebbe rotto. Ora: questo poteva essere l'atteggiamento degli istituti assicuratori contro gli infortuni in un primo tempo, quando la loro era la gestione di un proprio privato interesse, che si cercava perciò di conciliare quanto meglio possibile con quello del lavoratore. Ma (si asserisce) non può essere, idealmente, l'assetto definitivo della assistenza al lavoratore. E ciò non solo per quella astratta struttura dei rapporti di diritto pubblico, ma anche e specialmente perchè il lavoratore dovrebbe aver diritto sempre e in qualunque caso all'assistenza, almeno coerentemente al carattere pubblicistico di quest'ultima.

Quanto poi all'equivalenza quella astratta corrente dottrinale osserva che nel caso delle assicurazioni sociali, appunto perchè di diritto pubblico, manca la soggettiva equivalenza del contributo al rischio assunto dall' istituto, cioè al preciso rischio concretamente individualizzato di fronte a ogni singolo lavoratore.

L'assicurazione di diritto privato invero è determinata dalla esclusiva valutazione del proprio tornaconto da parte di

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

ognuno dei due contraenti, quale si rivela nel carattere a titolo oneroso del contratto. Qui il « contratto » ha una ragion d'essere propria, oltre che formale. Da ciò la conseguenza che nella attuazione dei due rapporti il premio è equivalente al rischio, e questa equivalenza è frutto di una valutazione puramente individuale. Si valuta cioè il rischio concreto di ogni assicurato individualmente, gli si commisura il premio. Non così nelle assicurazioni sociali. Qui invece domina un' idea collettica e pubblicistica di assistenza come impulso alla formazione dei due rapporti assicurativi (diretti l'uno al contributo, l'altro alle prestazioni).

Queste le conclusioni della corrente dottrinale pubblicistica in Germania, dove l'argomento è stato assoggettato più che altrove a una profonda elaborazione. Potrei aggiungere che in questa direzione il solco tra le assicurazioni sociali e quelle del diritto privato è tracciato anche dalla mancanza di contrattualità: (salvo per ora riguardo agli infortuni nell'industria). Viene meno dunque anche la ragione puramente formale di un accordo tra due egoismi. In realtà basterebbe la non contrattualità del rapporto giuridico con gli istituti cui sono affidate le assicurazioni sociali per escludere, secondo una opinione oggi prevalente nella dottrina, il carattere di questa assistenza come « assicurazione » secondo il tecnico suo concetto privatistico. Perchè in generale, anche a prescindere dall'esservi qui una espressione di sovranità mediante la coazione, che sopra abbiamo notato, è solo la contrattualità del rapporto che potrebbe rivelare la natura privatistica del rapporto, e quindi delle prestazioni. Cosicchè se mancasse avremmo un indice del carattere di diritto pubblico. In particolare poi parrebbe ovvio che il sinallagma presupponga la contrattualità, cioè l' incontro di due volontà che si accordano prospettando ognuna il proprio tornaconto.

Se così è, è evidente la incompletezza dell'attuale sistema di assicurazioni sociali, che a quanto pare (ed è molto bene e sopratutto assai più coerente) si avvia risolutamente verso l'eliminazione della contrattualità. In questo senso pare che sarà riformata l'assicurazione contro gli infortuni nell' industria, che oggi presta ancora argomenti a favore della concezione contrattuali-

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

sta anche quanto al sinallagma. Ad ogni modo la pretesa da parte di qualche confederazione di datori di insistere nella contrattualità non ha a mio avviso alcuna ragion d'essere.

A queste conclusioni in sostanza io mi associo anche per quanto riguardo il sistema nostro attualmente vigente delle assicurazioni sociali. Ma tuttavia debbo riconoscere quello che già sopra ho notato: l'estrema difficoltà di questo argomento per la presenza di elementi contradditori i quali fanno sì che questa negazione di una interdipendenza tra i due rapporti assicurativi non deve essere intesa, probabilmente, in questa sua rigidezza troppo astratta, perchè così com'è prescinde dalle esigenze concrete del finanziamento degli istituti asicuratori. Infatti, come si è detto, all'attuazione pratica dell'assisenza si provvede in modo fondamentale coi contributi: e in ciò è una coincidenza con le assicurazioni private, favorita dal principio della Carta del lavoro per cui l'assistenza dei lavoratori deve tendenzialmente gravare in modo paritetico datori e lavoratori. La Carta del lavoro, infatti, prospetta questa assistenza come « previdenza ». Lavoratori e datori concorrono con eguaglianza giuridica reciproca alla produzione nazionale, entro quei limiti complessivamente (sia riguardo all'ammontare dei contributi come riguardo al numero dei rischi) che rendano questo onere proporzionale allo stato della prosperità economica e produttiva in Italia. [1]) Così la questione che tanto ha tormentato la dottrina, se i rischi del lavoro siano da considerare come rischi dell' azienda, oggi non ha più ragione d'essere. Che questo sistema bilaterale di previdenza non sia applicato al rischio degli infortuni è tuttavia noto.

Vi sono dunque qui elementi apparentemente comuni alle assicurazioni private: una prestazione dell' istituto assicuratore e un contributo (che nelle assicurazioni private si chiama premio). Ora: non si può escludere che anche in regime di diritto pubblico si arrivi a concepire tra quelle due prestazioni un rapporto di interdipendenza poco dissimile, nei risultati, da quello che deriva dal sinallagma. Può esser questo uno dei casi tipici in cui l'ana-

(1) Cassaz. 11 aprile 1931, *Il dir. d. lav.*, 1931, II, 211.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

logia con situazioni del diritto privato deriva anche dal fatto che lo Stato con gli enti di diritto pubblico si sostituisce ai privati nella gestione di una data attività, conservandone certe forme che tuttavia nella sostanza, poste in essere come sono da soggetti di diritto pubblico, si alterano nella loro natura giuridica. Infatti è verissimo che vien meno qui il carattere sinallagmatico proprio delle assicurazioni contrattuali del diritto privato. Perchè nei contratti l'interdipendenza è frutto di un modo particolare con cui ciascuna delle parti ha per conto suo considerato l'obbligo che stava per assumere in relazione al diritto che mercè esso intende acquistare; invece nel caso nostro proviene da ragioni estranee alla volontà degli interessati (l'assicuratore e l'assicurato). Ma, per ragioni non dipendenti da valutazioni egoistiche del tornaconto di ciascuna parte, sibbene da esigenze inderogabili finanziarie, si stabilisce tra il contributo e la prestazione dell'istituto asicuratore un analogo nesso reciproco di interdipendenza. Questo può avvenire con rifiutare la prestazione se non precede il pagamento del costo: è quanto succede per quanto riguarda la tassa. E lo stesso potrebbe dunque avvenire per le prestazioni assicurative riguardo ai contributi: anzi è appunto così che accade sopratutto riguardo ai rischi rispetto a cui (come quello dell'invalidità) la prestazione è subordinata al versamento di un certo numero di contributi.

Che oggi rispetto a qualche rischio, ad es. degli infortuni nell'industria, si tenda a ricollegare questa interdipendenza al punto di vista di una pretesa sinallagmaticità può essere, data anche la contrattualità, oggi ancora, di quell'assicurazione. Sono sopravvivenze che si capiscono, fino a un certo punto. Per es. a proposito dell'assicurazione infortuni nell'industria, la Cassazione, attratta invincibilmente dal fascino dei tradizionali concetti privatistici e malgrado ammetta il carattere di diritto pubblico delle assicurazioni sociali, scorge « due prestazioni corrispettive » « nella prestazione e nel premio ». [1] E qui non vorrei escludere che la Cassazione pensasse proprio all'art. 1101 Cod. civ.. Ma a guardar bene anche le clausole di stile

(1) Cassazione 30 dic. 1929, *Massim*, 1930, 237.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

nella polizza dell'assicurazione collettiva obbligatoria presso la Cassa nazionale infortuni (es. art. 15 della polizza in vigore che sospende di pieno diritto gli effetti dell'assicurazione in caso di mora a pagare i contributi, che la polizza chiama « premi ») si possono spiegare con quel rapporto di subordinazione che è pienamente ammesso nel diritto pubblico.

Senonchè come si concilia questa, che è una forma di pressione indiretta la quale ricorda nei suoi effetti, se non nelle sue cause, la *exceptio inadimpleti contractus* tipica della sinallagmaticità, con l' interesse pubblico dell'assistenza? La questione è aggravata qui per la presenza di un terzo soggetto: il datore, su cui ricade l'onere del contributo di fronte all' istituto assicuratore. E' giusto che dell' inadempienza del datore abbia a soffrire il lavoratore? Questo è il grosso problema che oggi probabilmente non è stato ancora completamente risolto. Ma il testo unico infort. ha escogitato una soluzione curiosa: in tal caso il dovere della prestazione passa dall'istituto al datore, che deve corrispondere l' indennità nella misura che sarebbe corrisposta dall' istituto assicuratore. Che il sistema si possa generalizzare non è qui il luogo di discutere. Ma quell'espediente è certo molto sintomatico. Lo è nel senso di un dovere assistenziale, che non essendo circoscritto a interessi puramente privati, ha una propria autonoma ragion dessere. E va da sè che qui ho accennato solo a una tendenza, la quale può benissimo ammettere delle eccezioni non decisive in senso contrario, così come per il rischio della disoccupazione e dell' invalidità le consente anche il sistema tedesco delle assicurazioni sociali. (1)

La conclusione quindi, quanto all' interdipendenza, è che bisogna smussare certe angolosità costruttive. Perchè, dato il carattere previdenziale delle assicurazioni soc., è ovvio che a coprire il costo di queste attività assistenziali concorrano sopratutto i fattori della produzione nazionale in nome della quale lo Stato ha considerato quella assistenza come un fine proprio.Perciò gli istituti si tutelano come possono.

---

(1) Cfr. LUTZ RICHTER, *Sozialversicherungsrecht*, 1931, pag. 5.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

D'altra parte sotto questo aspetto le assicurazioni sociali differiscono da quelle private, in quanto l'assicuratore privato non può far assegnamento che sui premi. Invece idealmente, data la mancanza di un sinallagma e la relativa autonomia delle due obbligazioni miranti alla prestazione e ai contributi, niente impedirebbe che lo Stato provvedesse a far coprire quel costo anche in altro modo: ad es. coi proventi tributari dello Stato. E' quanto avviene in quei sistemi di assicurazioni sociali in cui, come ora in Francia, una parte dei contributi è a carico dello Stato, che quindi si rivolge per questa parte alla collettività generale dei cittadini. Il medesimo fenomeno avviene nelle tasse, in ragione diretta della importanza del fine collettivo nei pubblici servizi. Non dico che si faccia o che si debba fare (a buon conto la Carta del lavoro l'esclude recisamente). Dico solo che se si facesse non si contrasterebbe in nulla all' indole del contributo assicurativo. Un esempio calzante ci è appunto offerto in questo senso dall'art. 37 t.° un. infort. ind., il quale prevede appunto la formazione di uno speciale fondo supplementare destinato anche a garantire le indennità che siano accollate all' imprenditore (con che non si sconfina dall'organizzazione pubblicistica dell'assistenza): ora questo fondo è in prima linea destinato all'assistenza sociale non estrinsecantesi in forma di indennità. [1] Così non è escluso che il pareggio del bilancio possa dagli istituti astrattamente conseguirsi, oltre che coi contributi, coi lasciti, cogli interessi, con le multe ecc., con la costituzione di fondi di assistenza a scopo di garanzia. [2]

Ripeto però che, dato il carattere previdenziale di questa assistenza, praticamente il costo delle prestazioni tende ad esser coperto solo dai contributi: ma questa equivalenza non ha che carattere economico, cioè interno per l' istituto: di fatto i con-

(1) A questo fondo dell'art. 37 corrispondono il « fondo di garanzia » della legge franc. assic. infort. (Cfr. già Carbonat, *Extention du risque profess.* ecc. I, p. 227 seg.) e la « Cassa gener. di garanzia » della legge franc. assic. sociali del 1930.

(2) Un fondo per gli infortuni degli operai e loro vedove od orfani esiste presso la Cassa Naz. Infort. lav., per provvedere alle prestazioni in natura (cure medico-chirurgiche ecc.). Cfr. *Assic. soc.*, 1931, pag. 23.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

tributi costituiscono il suo cespito più importante. (1) Cosicchè l' istituto assicuratore procede nella gestione attenendosi all'equilibrio tra indennità e premi: tanto vi si attiene che le stesse leggi o prescrivono che le prestazioni si adempiano con contributi (art. 11 reg. assic. inval.); oppure prescrivono le cautele che, a carico del datore, valgono se non a garantire quell'equilibrio (che, essendovi alea, non sarebbe neppur possibile), almeno a spianar la via all' istituto, dal punto di vista del suo onere finanziario (ad es. i libri di paga prescritti dall'art. 25 T. U. inf. operai, quando il contributo sia riferito al salario, ciò che è la regola).

E non basta. Sempre per la natura loro pubblicistica tutta particolare rischio e contributo sono valutati con criteri puramente collettivi e quindi uniformi. Il contributo è determinato in base al criterio generale della capacità di pagamento, cioè normalmente secondo l'altezza del salario, non già (come dovrebbe essere se vi fosse la tipica equivalenza delle assicurazioni private) in base alle precise e individuali condizioni d'età e di salute del singolo lavoratore. Si tiene conto in qualche caso (ad es. nel caso per ragioni storiche se non logiche oggi forse più prossimo all'assicurazione privata, quello cioè dell'assicurazione sugli infortuni operai) della natura varia del rischio; ma sempre in via astratta (le polizze tengono conto, per gli infortuni operai, della località, delle specie di macchine, delle specie di materie prime, ad es. se acidi, sostanze infiammabili ecc.). Si arriva anche a indagare se nel personale vi è qualche lavoratore oltre i 65 anni, o parzialmente inabile. Ma è tutto.

Che poi il rischio del lavoratore possa (a differenza della privata assicurazione) non esser tale avuto riguardo a eventi dannosi che già l'hanno colpito, o che indubbiamente lo colpirono non è qui il luogo per chiarire. E' stato asserito per il sistema germanico, ma la cosa non è altrettanto sicura riguardo al nostro, almeno così come è oggi.

Altro elemento differenziale tra le assicurazioni sociali e quelle del diritto privato sta in ciò: che nel rigido sistema assi-

(1) Cfr. Rosin, *cit.* I, pag. 261.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

curativo del diritto privato il contratto di assicurazione non è che un contratto di indennità (a parte si intende le assicurazioni sulla vita); la prestazione mira esclusivamente a risarcire un danno patrimoniale mediante una somma in danaro e solo eccezionalmente può riferirsi a una reintegrazione in forma specifica. Invece le assicurazioni sociali si propongono un fine più alto. Le prestazioni infatti qui mirano sopratutto alla conservazione dell'elemento lavoro nella produzione e più in generale della razza: perciò alla reintegrazione delle perdute energie lavorative. La prestazione dell' istituto può condurre anche (ciò che sarebbe incompatibile con l'assicurazione privata) a prevenire l'evento dannoso previsto nel rischio assunto dall'istituto. Inoltre, e sopratutto, quella prestazione mira o dovrebbe mirare solo sussidiariamente (es. assicurazione vecchiaia) al pagamento di un' indennità. Che in questo senso il sistema delle nostre assicurazioni sociali sia perfetto non direi. Ma non è dubbia quella struttura tendenziale, la quale si afferma oggi vigorosamente nella riforma del testo unico infortuni sul lavoro, diretta anche a sostituire alla prestazione indennità la prestazione di carattere terapeutico ed assistenziale, in quanto ciò sia possibile. Non è dubbio che questo carattere tenda a dominare il campo pur così vario delle assicurazioni sociali. Vi sembrano refrattari, a prima vista, alcuni rischi: ad es. le prestazioni contro il rischio della disoccupazione e quello dell' invalidità. Ma anche qui non è da escludere che la prestazione possa assumere un carattere più nettamente assistenziale. Comunque, laddove la prestazione indennità rimane questa non sarebbe, come non è oggi, commisurabile neppure approssimativamente al danno effettivo dell'operaio. Cosicchè prevale in tal caso il concetto dell' indennità-sussidio, dell'atto di assistenza sociale commisurato a criteri generali anzichè quello del vero e proprio risarcimento del danno secondo la concezione che è tipica del diritto privato. Con le conseguenze (assolutamente estranee all' assicurazione privata) dell' incedibilità e della non sequestrabilità di tale sussidio.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

***

Come ho detto oltre che di diritto pubblico questa assistenza del lavoratore ha carattere previdenziale. Infatti in essa noi scorgiamo l'attività con cui l'interessato provvede per tempo ad allontanare da sè un rischio con prevenirlo impedendo che si verifichi l'evento danoso, o con ripararne le conseguenze se si è avverato. « Previdenza » indicherebbe l'atteggiamento spirituale di chi preordina la propria attività a evitare un pericolo futura; ma in pratica si suole estendere a questa attività stessa, projettandosi così fuori del soggetto. Ora essendo questo, nel caso nostro, un interesse della produzione, cioè sia del lavoratore come del datore, è da essa, e cioè sia dal lavoratore come dal datore che si debbono attingere le energie alimentatrici di quella attività assistenziale, in previsione dei rischi che possono gravare il lavoratore. (1) Dal fondamento stesso che sopra abbiamo riconosciuto alle assicurazioni sociali risulta logicamente che la produzione deve trovare in sè stessa le energie per provvedere a quelle cautele che ne possono garantire la prosperità (e non solo quelle contro i rischi del lavoratore coperti oggi dalle assicurazioni sociali: ricordo come anche riguardo all'indennità di anzianità tenda oggi a diffondersi il regime della previdenza. Naturalmente è questo un caso a sè che qui ricordo solo incidentalmente, e senza alludere a possibili accostamenti).

Si noti che questo carattere non è esclusivo di questa assistenza del diritto pubblico, perchè lo ritroviamo anche nelle assicurazioni contro i danni del diritto privato, senza che peraltro ne segua una ragione di accostamento. Si noti inoltre che sotto questo profilo ci si palesa la differenza tra le assicurazioni sociali e un'altra forma di pubblica assistenza, la quale d'altronde (come fine pubblico) non è diretta particolarmente a

---

(1) BUFFA, *Il dir. dell'operaio alle prestaz. sanitarie ecc.*, pag. 4.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

tutelare il lavoratore, cioè uno degli elementi della produzione nazionale, ma in genere l' indigente, cioè chi è sfornito di mezzi di sussistenza. Alludo quí alla beneficenza. Assicurazioni sociali e beneficenza pubblica sono due forme di assistenza sociale, giuridicamente molto diverse. In ambo i casi vi è un'espressione della solidarietà umana; più in particolare un ente pubblico da cui derivano prestazioni a favore di chi ne ha bisogno; e prestazioni che possono non limitarsi a erogazioni di danaro, ma avere carattere curativo.

Ma viceversa in un caso (cioè nelle assicurazioni sociali) le prestazioni presuppongono i contributi dei destinatari, che con essi provvedono o, secondo i casi, concorrono a provvedere alla propria assistenza. Vi è insomma il regime della « previdenza sociale ». Nell'altro caso le prestazioni della beneficenza sono completamente a carico dell'ente pubblico da cui provengono. Se è lo Stato sono a carico della collettività nazionale; perciò le prestazioni di beneficenza sono essenzialmente gratuite. E questo è il regime che fu chiamato della « provvidenza sociale ».

Un solco profondo separa adunque la « previdenza sociale » dalla « provvidenza sociale ». Nell'ambito della previdenza l'attiva partecipazione dei destinatari delle prestazioni alla formazione del fondo patrimoniale degli istituti concorre a conferire ad essi la veste di soggetti attivi in un rapporto giuridico verso gli istituti assicuratori. Che il lavoratore abbia un diritto soggettivo anche verso lo Stato fu per verità asserito; in ispecie nella dottrina del Kaskel, che scorge il nocciolo centrale del sistema delle assicurazioni sociali in un diritto all'indennità spettante al lavoratore verso lo Stato. Il che tuttavia è assai controvertibile: anzi si deve recisamente escludere. Perchè anzitutto il lavoratore in quanto in lui si verifichino i presupposti determinati dalla legge e dal contratto collettivo ha un diritto soggettivo solo verso l' istituto assicuratore, su cui ricade l'onere della gestione assicurativa; inoltre la prestazione non è necessariamente di indennità.

Comunque al lavoratore un diritto soggettivo spetta, mentre questo non è sempre riconosciuto all' indigente, per quanto sotto questo rispetto all'estero (ad es. in Germania, in seguito alla

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

legge del 13 febbraio 1924) la differenza in confronto alle assicuraz. sociali tenda a diminuire. Ma insomma rimane pur sempre questa differenza incontestabile: che cioè nel campo della pubblica beneficenza il potere discrezionale ha molta importanza, mentre nel campo delle assicurazioni sociali la previdenza, vale a dire il concorso attivo del lavoratore e del datore, imprime alle prestazioni dell'ente pubblico un assai più vigoroso carattere giuridico. Insomma il lavoratore è estraneo alla gestione della beneficenza; invece può in un certo senso considerare come cosa anche propria la gestione della previdenza assicurativa.

Nella previdenza, dunque, si accentrano gli elementi differenziali più spiccati tra le assicurazioni sociali e la pubblica beneficenza. Ma qui appunto risiede l'estrema difficoltà di un esame ricostruttivo. Perchè la previdenza ha assunto come sua espressione giuridica la forma dell'assicurazione, mutuata in origine al diritto privato, ma che si è andata poi gradualmente trasformandosi sino a divenire un istituto del diritto pubblico. Questa trasformazione, che è radicale e profonda, non è stata da tutti avvertita e non ce ne dobbiamo meravigliare. Della vecchia forma privatistica, infatti, sono rimasti oggi, esteriormente visibili, alcuni elementi fondamentali in apparenza intatti: l'assunzione del rischio, e il pagamento di un annuo canone. Ma in realtà questi due elementi hanno oggi subìto una profonda trasformazione coll' irrompere delle assicurazioni sociali nel campo del diritto pubblico. Il nome è rimasto, in omaggio a quel punto di partenza: ma non deve far credere che proprio le assicurazioni sociali siano rimaste una genuina applicazione del contratto di assicurazione, nel suo significato tecnico. Come contratto di assicurazione sopravvive oggi solo qualche aspetto accessorio della previdenza a favore del lavoratore, cioè oltre il limite della coazione legislativa: ne vediamo le traccie in alcuni contratti collettivi.

E' appunto per questa apparente struttura tecnicamente assicurativa che i pertinaci assertori della appartenenza di questo istituto al diritto privato hanno creduto di trovare il loro migliore argomento. In realtà certi elementi dell'assicurazione privata sono stati conservati perchè ancora oggi permettono vantaggi in vista dei quali in origine si è fatto ricorso alla privata

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

assicurazione. In origine la forma assicurativa offerta dal diritto privato fu prescelta per due ragioni:

a) Anzitutto la necessità del pagamento dei premi in vista di un vantaggio futuro ed eventuale educa alla previdenza e al risparmio. Da questo punto di vista in un certo senso era giusto allora concepire le assicurazioni sociali come un integrazione della retribuzione, in quanto una parte di essa era dedicata dal datore e dal lavoratore all'assicurazione di rischi futuri, quasi una coatta cassa di risparmio. Quando la malattia o l' infortunio ecc. sopraggiungevano il lavoratore aveva di che vivere. (1)

b) Inoltre quando ancora l'assistenza contro gli infortuni era rimessa alla privata iniziativa esclusivamente si constatò ben presto che l' istituto dell'assicurazione spostando il rischio gravante il lavoratore dalla singola azienda a tutte le aziende globalmente finiva con far subire secondo la legge del minimo mezzo(minimo onere per le aziende, massimo utile per i lavoratori) l'onere dell'assistenza. Massimo utile per il lavoratore: il quale, derivando la prestazione dall'assicuratore, nella cui cassa sono riversati tutti i mezzi (e per primi i contributi destinati all'assistenza), è assai più efficacemente garantito in confronto a una pretesa limitata al patrimonio del suo datore. Non bisogna dimenticare questa, che è forse la ragione originaria inspiratrice più forte di tutto il nostro sistema di assicurazioni sociali.

Oggi ancora queste due ragioni sono rimaste, e perciò è stato conservato il meccanismo dell'assicurazione, come copertura di un rischio mediante un fondo formato dai contributi. Ma questo è tutto: perchè in realtà quel meccanismo ha subìto una profonda e sostanziale trasformazione, la quale riguarda il complesso del congegno e inoltre ciascuna delle sue parti. Da ciò deriva che il carattere pubblicistico delle assicurazioni sociali ne distingue la struttura da quella delle assicurazioni di diritto privato. La distingue così da escludere senz'altro che quelle che si sogliono chiamare « assicurazioni sociali » in quanto abbiano il carattere previdenziale che abbiamo visto siano un'applica-

---

(1) In appoggio si ricorda che i contributi sono proporzionali alla retribuzione.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

zione genuina della vera e propria « assicurazione » (come la si intende nel suo vero territorio, che è quello del diritto privato delle assicurazioni. (1)

La ragione di quella trasformazione sta in questo: che lo Stato come abbiamo già visto ha oggi ampliato la sfera dei suoi compiti, e ha compreso tra i fini suoi propri, e cioè tra gli interessi pubblici che lo riguardano, anche l'assistenza del lavoratore. Ora, per attuare questo suo fine lo Stato si è giovato degli elementi offerti dal contratto di privata assicurazione, plasmandoli però a modo suo, cioè in modo coerente con la gestione pubblicistica delle assicurazioni sociali.

Qui sta il carattere tipico della trasformazione: l'assistenza del lavoratore è appunto un interesse pubblico sottratto a una gestione privata.

* * *

A questo punto concludo ritornando all'argomento da cui ho preso le mosse. Si sono visti adunque i due caratteri tipici del sistema odierno della assistenza del lavoratore: il carattere pubblicistico, e quello previdenziale. Che questi due caratteri influiscano quanto alla natura dell' istituto assicuratore mi pare evidente. A rigore l'assistenza dei lavoratori, se destinata ad attuare un fine che è anche dello Stato, potrebbe essere direttamente assunta da quest'ultimo con una propria attività che faccia gravare il costo di quell'assistenza su tutta la collettività. Questo sistema è attuato riguardo al rischio di invalidità dei propri dipendenti, e contro gli infortuni di talune categorie dei propri dipendenti nei quali casi l'assicurazione è gerita direttamente dallo Stato. All'estero questo sistema si ritrova ad es. in Danimarca. Ma sono casi molto rari: si intende però che questa forma esiste dapertutto, in funzione solo integrativa e sporadica,

---

(1) In questo senso ad es. ROSIN, cit. I, pag. 246 seg.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

sottratta ad ogni indagine giuridica, e non nella sola forma di una beneficenza di Stato: basta ricordare in questo senso i lavori pubblici, che oltre a servire alla pubblica attività hanno pure lo scopo di assistenza contro la disoccupazione. In questa diretta attività dello Stato il criterio politico ha una parte più o meno importante accanto a quello giuridico, anche se si tratti di materia, come questa delle assicurazioni sociali, distinta dal campo della pura beneficenza pubblica.

In realtà lo Stato di regola provvede a soddisfare il pubblico interesse dell'assistenza ai lavoratori non con la propria azione diretta attuata con propri organi, ma mediante organismi che sono forniti di personalità giuridica o vivono nell'orbita di persone giuridiche di diritto pubblico. Ad essi è affidata la gestione delle assicurazioni sociali.

Ora. sotto il secondo aspetto della « previdenza » è ovvio che questi organismi assicuratori (uso volutamente questa espressione piuttosto indeterminata) affondi le sue radici nell'ordinamento corporativo. Questa conclusione scende naturalmente dalla premessa che abbiamo esaminato: l'assistenza del lavoratore come compito della produzione (la quale con ciò tutela un proprio interesse), cioè dei due fattori che dominano la produzione: i datori e i lavoratori a mezzo delle proprie associazioni sindacali corporativamente collegate. Oggi è legittima aspirazione dei sindacati che la loro azione esca dai confini della tutela salariale economico-giuridica. I tempi per una più vasta azione si ritengono maturi, perchè è ormai superata la prima fase di assestamento resa più aspra dalle difficoltà del momento. Si sono stipulati i contratti collettivi, se ne è vigilata l'applicazione. Ora si vuol agire in altre zone, secondo lo spirito della Carta del lavoro, che imprime a questa funzione assistenziale la struttura della previdenza corporativa, cioè un'attività di collaborazione dei lavoratori e dei datori.

E infatti le maggiori Casse nazionali che esercitano le assicurazioni sociali come enti parastatali a contributo fisso hanno ormai ricevuto nella struttura amministrativa un evidente carattere corporativo. E si vanno ogni giorno formando, sotto l'egida dei contratti collettivi e l'obbedienza alla Carta del lavoro,

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

Casse di malattia con un carattere ancor più nettamente corporativo, in quanto esse funzionano come emanazione e sotto la diretta vigilanza delle rispettive associazioni sindacali.

Ma vi è una zona delle assicurazioni sociali che sembra dover essere sottratta al carattere corporativo della gestione assicurativa: quella che riguarda gli infortuni sul lavoro (e quindi anche le malattie professionali). Ora, appunto in questa zona (come da principio ho ricordato) oggi ferve la discussione circa la natura dell' istituto assicuratore. E a questo proposito troviamo un' interessante riprova della conclusione cui siamo pervenuti.

Premetto che anche qui l'assistenza è un interesse pubblico, cioè dello Stato. Ma qui il costo dell'assicurazione grava esclusivamente sui datori. E ciò per ragioni varie che qui non occorre indagare, e a cui ritengo non siano estranee anche ragioni storiche che si connettono alla origine privatistica di questo che fu il primo esempio di assistenza assicurativa del lavoratore; del resto che, coerentemente alla concezione dominante quando si provvide all'assicurazione coattiva contro gli infortuni, tale rischio sia concepito come un rischio solo del datore, è ammesso oggi anche nelle legislazioni estere (ad es. § 731 della *R. Versich. Ordn.* germanica). Dato ciò si può anche capire che abbia potuto farsi strada fino ad oggi l' idea di un interesse rispettabile del datore che qui deve essere tutelato, e che perciò la legge, pur con qualche diffidenza rivelatasi attraverso all'abolizione delle casse aziendali e alle cautele onde ha circondato la gestione dei superstiti sindacati mutui, abbia consentito ai datori di provvedere anche nel proprio interesse mediante propri organismi di struttura mutualistica: appunto i sindacati mutui. Anche nel proprio interesse, perchè non si può negare che con questi sindacati mutui i datori mirino sopratutto a diminuire il costo dell'assicurazione contro gli infortuni; siccome questi sindacati sono dovuti all' iniziativa privata dei singoli datori probabilmente quell'intento speculativo contribuisce a sottolineare la fisionomia privatistica di questi istituti.

Argomento, questo, irto oggi di difficoltà: fino a che punto la probabile natura privatistica di questi organismi è compati-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

bile con il carattere pubblicistico dell'assistenza contro gli infortuni? La libera concorrenza tra gli istituti assicuratori è in armonia con gli alti fini sociali cui questa gestione assicurativa deve servire? E lo scopo di speculazione — sia pure limitato alla riduzione del costo — è certo che non abbia a reagire sull'attuazione di quegli scopi, che non si limitano a una semplice indennità?

Che d'altronde questi sindacati mutui — così come oggi sono formati — costituiscano nel quadro delle assicurazioni sociali una figura anomala, una sopravvivenza di fasi storiche ormai superate risulta da quanto si è detto sin qui. E' provato dal dissenso manifestatosi nella giurisprudenza e nella dottrina circa l'appartenenza di quei sindacati mutui al diritto privato, confermata tuttavia dalla Cassazione dopo qualche oscillazione e un aspro dibattito in camera di consiglio. E' provato dalla vivace discussione che si è agitata in questi giorni riguardo ai sindacati mutui a proposito della riforma del testo unico sull'assicurazione contro gli infortuni. Nella quale discussione, naturalmente, mi guardo bene oggi dall' intervenire. Ma è da notare come da tutti più o meno si è sentito il bisogno di modificare l'organizzazione di questi enti in un senso che valga ad offrire maggiori cautele nell'interesse dei lavoratori. Così la Corporazione del credito e delle assicurazioni è giunta oggi a proporre ulteriori provvidenze tra cui specialmente la costituzione di un « Fondo di garanzia » sull'esempio dell'art. 37 già citato dal T. U. infort. sul lavoro, ma specialmente delle leggi francese e belga; cautele tuttavia le quali finiscono probabilmente con snaturare la voluta struttura privatistica di quei sindacati.

Ma un passo più notevole verso la soluzione vera è stato compiuto dalla Corporazione dell'industria con un tentativo di conciliazione degli opposti punti di vista delle due confederazioni dell' industria. Si è cioè perorata la conservazione dell'organizzazione a sistema mutualistico; ma si è pure proposto che l'attuale organizzazione mutualistica sia perfezionata con ciò, che a far parte del consiglio dell'amministrazione dei sindacati mutui siano chiamati oltre i membri eletti dai soci (dunque rimarrebbe il substrato privatistico) anche i rappresentanti delle associa-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

zioni dei datori e dei lavoratori (e con ciò si infiltrerebbe un elemento pubblicistico). Si vuole pertanto far partecipare alla vita di questi privati enti assicuratori anche le associazioni sindacali. E' un notevole passo avanti: ma non basta. Tale proposta a mio avviso conduce a un ibridismo che ancor più della precedente finirà con determinare presto o tardi il totale assorbimento di questi enti assicuratori nell'orbita delle assicurazioni sindacali. Inoltre anche così lo scopo di un alleggerimento del costo dell'assicurazione qui rimane sempre la ragione d'essere precipua di questi organismi dovuti alla privata iniziativa dei singoli datori. Invece la loro finalità essenziale è solo l' assistenza del lavoratore; e la riduzione del costo, ottima cosa sempre, è una meta solo laterale, da subordinarsi al pieno raggiungimento dello scopo assistenziale, una meta d'altronde che si può conseguire benissimo anche se si ritiene dominante il pubblico interesse assistenziale.

Segni, tutti questi, che la conservazione pura e semplice di questi sindacati mutui non è cosa così tranquillante come si asseriva. E qui bisogna intenderci. E' evidente che manca un principio di astratta logica giuridica che imponga allo Stato di affidare a una persona giuridica di diritto pubblico oppure a un ente privato la gestione di un pubblico interesse. Si tratta solo di vedere, caso per caso, la compatibilità della più perfetta attuazione di quel pubblico interesse con un'attività intesa sopratutto al soddisfacimento di un interesse privato. Ma è da escludere che questo delle assicurazioni contro i rischi del lavoratore rientri tra i casi in cui quella compatibilità può ammettersi: se anche non si tratti di gerire i contributi dei lavoratori. Cosicchè niente toglie che questi particolari organismi assicuratori fiancheggianti la Cassa nazionale infortuni possano conservarsi, purchè perdano il loro carattere privatistico e si considerino come derivazioni dalle associazioni sindacali riconosciute dei datori.

Questa è a nostro avviso la vera soluzione. La quale, in perfetta armonia con la conclusione cui siamo pervenuti circa la natura pubblicistica delle assicurazioni sociali e dei loro organi, offre anche le migliori cautele nell' interesse dell'operaio. Infatti:

a) questi sindacati mutui in quanto derivazioni delle as-

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

sociazioni sindacali sono improntati al principio della autogestione degli interessati, tal quale come negli attuali sindacati mutui. Ma autogestione non già sulla base della iniziativa privata, ma come opera dei sindacati professionali, i quali sono gli organi per eccellenza della autogestione nell'assistenza professionale del lavoratore e nella tutela dei suoi interessi economici secondo il sistema del sindacalismo fascista. Si noti che questa autogestione anche su questa base sindacale consentirebbe tutti i vantaggi della gestione privata: sopratutto la snellezza delle provvidenze, la riduzione dei costi ecc.

b) rimane la questione se la struttura di questi sindacati abbia ad essere puramente sindacale, come parrebbe indicato dal fatto che essi sono alimentati solo dai contributi dei datori; o corporativa, come parrebbe proporre in parte la Corporazione delle industrie. Questa proposta, che esce proprio dal campo dei datori, mi sembra sintomatica, perchè rivela che si va ormai diffondendo l'idea che anche il lavoratore deve partecipare alla gestione dell'assistenza previdenziale; e non importa che i contributi siano pagati solo dai datori. Questi debbono desiderare quella collaborazione nell'interesse di un più proficuo risultato; tanto più che il rischio dell'infortunio è più d'ogni altro (con quello della malattia professionale) collegato con quell'ambiente di lavoro che il lavoratore vive e conosce a fondo. Col carattere corporativo questi sindacati — che potrebbero essere chiamati diversamente — assumerebbero la medesima struttura delle altre Casse di malattia che ora si vanno diffondendo.

E aggiungo ancora due cose a proposito delle discussioni che si fanno in questi giorni a questo proposito. La prima è che il carattere pubblicistico delle assicurazioni sociali non è vero che abbia per necessaria conseguenza la concentrazione della gestione assicurativa in un solo ente, se anche questa concentrazione possa sembrare la più ovvia conseguenza dell'assicurazione automatica. In proposito bisogna guardarsi dalle affrettate illazioni da premesse puramente teoretiche, e invece lasciarsi guidare solo dalla eterna legge del minimo costo e del massimo rendimento: notando che se la formazione di una massa sempre più ampia di assicurati presso un istituto age-

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

vola la riduzione dei contributi c'è però sempre da superare l'ostacolo di un' invadente burocrazia.

La sconda osservazione è che la natura pubblicistica delle assicurazioni sociali ha, certo, la sua più logica ed energica espressione nell'assicurazione automatica del lavoratore, che costituisce la cautela più sicura nel suo interesse: benchè tuttavia non escluda che all'assunzione del lavoratore si possa riconnettere la formazione *ipso jure* non già del rapporto assicurativo, ma solo di un rapporto giuridico pubblicistico preliminare, che dovrebbe sboccare nella successiva formazione anche contrattuale del rapporto assicurativo. Tuttavia bene sarà non rinunciare, per quanto riguarda gli operai dell' industria, a quella naturale garanzia che è data dalla formazione del rapporto assicurativo già con la loro assunzione (così come è già ora per i lavoratori agricoli). La eventuale pluralità degli istituti assicuratori non vi osta, checchè se ne pensi dalle Confederazioni dei datori: occorrerà però che ciascun datore dichiari preliminarmente presso quale istituto intenda assicurare i suoi operai.

* * *

La conclusione cui siamo pevenuti è dunque che gli enti assicuratori sono tendenzialmente istituti di diritto pubblico a struttura corporativa: questo in via generale. La gestione corporativa rappresenta l'espressione veramente tipica, se anche non astrattamente esclusiva, della previdenza assicuratrice: tanto che qualche forma di attività assistenziale derivata dall'azione puramente sindacale tende ad assumere struttura nettamente corporativa. Ricordo a questo proposito l'articolo 35 del contratto nazionale collettivo per i dipendenti da agenzie di viaggio e turismo: in esso è riaffarmetato il concetto sancito dalla Carta del lavoro che la previdenza è alta manifestazione del principio di collaborazione, e si esprime il voto che gli eventuali atti di previdenza attuati dai datori siano asorbiti dalle nuove forme corporative a carattere nazionale.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

Nessun dubbio sulla superiorità della gestione corporativa della assistenza assicurativa. Si rammenti la differenza già segnalata nella posizione giuridica degli interessati alle assicurazioni sociali e dei destinatari della pubblica beneficenza: quelli soggetti attivi, questi soggetti passivi. Ora: la collaborazione corporativa, nella gestione delle assicurazioni, ha due vantaggi. In primo luogo risponde in pieno ai caratteri di questa gestione. Infatti l'ordinamento corporativo appartiene al diritto pubblico; i sindacati, persone giuridiche di diritto pubblico, hanno veste per sostituirsi allo Stato nella gestione autarchica di interessi propri che sono o identici o per lo meno sullo stesso piano con interessi pubblici che lo Stato potrebbe benissimo gerire da sè, direttamente. Inoltre la gestione corporativa traduce in atto quella solidarietà dei due essenziali fattori della produzione nazionale che accomuna le energie verso un unico intento, nel quale rientra anche la previdenza contro i rischi del lavoratore. Infine avvicina datore e lavoratore in una cooperazione intesa a ridurre i rischi e a prevenirli. E questo è vero anche per i rischi degli infortuni e delle malattie professionali: anzi se mai è vero specialmente per questi. Come è stato giustamente osservato nel primo convegno di studi sindacali e corporativi in Roma « non « vi può essere previdenza senza la partecipazione diretta delle « rappresentanze sindacali di categoria sia nello stabilire le va- « rie provvidenze, sia nella gestione ed attuazione pratica delle « stesse » (1). Datori e lavoratori non debbono limitarsi a partecipare alla formazione delle norme che regolano la previdenza asicurativa nei contratti collettivi, ma debbono anche prendere parte viva alla loro attuazione, magari arrivando sino alla gestione diretta dell'assistenza sanitaria, come probabilmente per la prima ha fatto la Cassa edile per le assicurazioni sociali di Milano sull'esempio di quelle già preesistenti a Trieste.

Quale sia per conseguenza la natura giuridica delle Casse mutue (tra cui vorrei si ritrovassero gli attuali sindacati mutui) è chiaro: sono formazioni pubblicistiche (a struttura istituzio-

---

(1) Landi, *Op. cit.*, p. 236.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

nale e non associativa), così come di diritto pubblico è l'attività sindacale o corporativa che le determina, e che plasma quel concetto di mutualità in un suo modo particolare che nulla ha a che vedere con la mutualità privatistica. Oggi in omaggio alla Carta del lavoro queste Casse si vanno moltiplicando sopratutto per il rischio di malattia, e rappresentano il prodotto genuino dell'attuale fase corporativa dell'assistenza del lavoratore.

Il sistema delle assicurazioni sociali costituisce un esempio tipico e straordinariamente istruttivo della possibilità che un istituto del diritto privato passi al diritto pubblico, e si adatti a quella particolare zona di quest'ultimo che è l'ordinamento sindacale e corporativo; e ciò per un mutato atteggiamento dei suoi elementi fondamentali in apparenza rimasti intatti. Perciò appunto ho voluto qui richiamare su di esso l'attenzione. Il territorio del diritto privato è abbastanza imponente, se anche qualche suo lembo si vada sgretolando per i più vasti compiti oggi assunti dallo Stato fascista.

LODOVICO BARASSI

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

POSTILLA

a proposito degli istituti assicuratori contro gli infortuni sul lavoro

Nel mio articolo pubblicato in questa Rivista prendendo lo spunto dalla fino a ieri agitata questione circa le future sorti degli attuali « Sindacati mutui » per l'assicurazione contro gli infortuni mi proposi di chiarire quella che dovrebbe essere a mio avviso da collocazione delle « assicurazioni sociali » nel sistema del diritto. Sono lieto che la recente discussione in seno al Consiglio Nazionale delle Corporazioni abbia confortato i risultati cui ero pervenuto circa il carattere eminentemente pubblicistico e corporativo del sistema delle assicurazioni sociali, che naturalmente si riproietta sugli istituti cui deve essere affidata la gestione di questo pubblico interesse. E sui dubbi che prima potevano essere forse affacciati è stata dunque messa la pietra tombale.

Colgo l'occasione per chiarire il mio pensiero a proposito dei « Sindacati mutui », ormai morituri. Nella conclusione di quel mio scritto ero tornato al punto di partenza, cioè ai dubbi circa la conservazione di questi istituti che la Cassazione ha ritenuto emanazione « privatistica » degli industriali. Io non mi proposi affatto di discutere a fondo sulla questione dell'istituto unico o no, ma mi limitai a considerare in astratto l' ipotesi che all' istituto unico non si volesse pervenire; pervenni quindi alla conclusione che « se mai » quei « Sindacati mutui » si sarebbero dovuti trasformare come « Casse » di origine e struttura sindacale o corporativa (ma sopratutto corporativa, non ostante i contributi non siano a carico dei lavoratori).

Ora il Consiglio Nazionale delle corporazioni ha accolto la soluzione più radicale: l'eliminazione totale della concorrenza di più istituti in questo ramo assicurativo. E anche di questa soluzione sono lieto, perchè certo la più coerente con quella

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

automaticità dell'assicurazione contro gli infortuni che rappresenta la più efficace tutela dell' interesse assistenziale del lavoratore (per quanto in teoria con questa automaticità possa essere compatibile la pluralità degli istituti). Ma sopratutto due elementi sono decisivi: quelli del rendimento e del costo. Ora, dalla interessantisisma discussione svoltasi sotto la guida sagace del Capo del Governo è risultato che rispetto a quei due elementi il regime uintario sia più favorevole di quello pluralistico. E se così è ben venga il regime unitario.

E mi siano consentite ancora per ultimo due osservazioni. La prima è che pertanto anche l'assistenza assicurativa contro gli infortuni rientra in pieno nel sistema delle « assicurazioni sociali ». Che la ragione di questa piena sussunzione — libera ormai dai relitti della sorpassata concezione privatistica che inquinano oggi il testo unico del 1904 — stia nel lavoro considerato come « dovere sociale », a' termini della Carta del Lavoro è stato ora propugnato dal collega ARIAS (1), ma non sono sicuro che sia esatto: io persisto a ritenere (e in questo mi confortano talune delle memorabili parole dette dal Duce nella seduta del 10 giugno, in seno al Consiglio Nazionale delle Corporazioni) che la ragione sia anche qui quella che vale per le altre assicurazioni sociali, e che ne determina la struttura corporativa: le esigenze superiori della produzione nazionale. Ma forse la differenza tra le due concezioni non è così grande.

La seconda osservazione è che probabilmente ci si va avviando verso una concentrazione unitaria nella gestione anche di altre assicurazioni sociali: e cioè, sopratutto, di quelle contro le malattie. E' probabile che anche qui concorrano le medesime ragioni quanto al rendimento e al costo. E se così è le attuali « Casse mutue » rappresenterebbero una fase solo preparatoria.

L. BARASSI

---

(1) Popolo d' Italia, 1932, 10 giugno.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

Corporativismo e Scienza del diritto

1. La relazione di A. Volpicelli, discussa nel convegno di Ferrara, sui presupposti scientifici dell'ordinamento corporativo è interessante sopratutto perchè s' impernia sull'affermazione (non nuova, ma finalmente sostenuta con argomenti che potrebbero essere decisivi perchè non politici, ma razionali) che la costruzione scientifico-dogmatica di quell'ordinamento è impossibile finchè si rimane nell'ambito del pensiero giuridico tradizionale. Ma di fronte a una simile dichiarazione d' incapacità della scienza del diritto, quale oggi ci appare costituita, è lecito restare alquanto perplessi, non perchè essa sia a priori irragionevole, bensì perchè non se ne vede subito la portata effettiva. L'affermazione di Volpicelli è infatti suscettibile di due diverse interpretazioni. Essa può significare che c'è una scienza giuridica *in fieri,* costituita dal sistema dei concetti coi quali il corporativismo è pensabile, concetti che sarebbero più o meno irriducibili a quelli coi quali è pensabile il diritto precorporativo e che formano il sistema di un'altra scienza già costituita; ma può anche voler dire... di peggio, cioè che soltanto una delle due — quella nuova — è scienza vera e propria, mentre l'altra — quella tradizionale — simula il carattere scientifico, e in realtà ha sempre preso lucciole per lanterne. Correlativamente potrebbe darsi che i « presupposti scientifici » del corporativismo, dei quali Volpicelli va in cerca, dovessero semplicemente consistere nella *integrazione* della scienza giuridica mediante nuove conoscenze aventi per oggetto l'ordinamento corporativo, ma potrebbe anche darsi che dovessero consistere, addirittura, nello *spiantamento ab imis* della scienza com'è stata fatta fin qui. Si sa che i giuristi non si rifiutano affatto di « costruire » il corporativismo sulle fondamenta della loro dottrina, le quali considerano come perfet-

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

tamente idonee a sostenere anche la nuova costruzione. Ma Volpicelli che nega questa idoneità, che cosa vuole affermare? Che le fondamenta della scienza giuridica, come si è sviluppata fino ad oggi, sono illusorie, e quindi non solo non reggono l'edificio del diritto corporativo ma neanche, in realtà, quello del diritto precorporativo, oppure che, se bastano per quest'ultimo, occorre tuttavia costruirne delle altre per il primo?

2. — Dalle pagine della relazione che esaminiamo, non mi sembra che risulti nettamente quale di questi due programmi, uno massimo o rivoluzionario e l'altro minimo o riformista, esprima la convinzione dell'autore. Vi si nega, replicatamente, la capacità dei vecchi schemi della scienza giuridica a contenere e intendere i nuovi istituti in cui si esprime la realtà del corporativismo, e vi si afferma che il giurista, per aderire a questa realtà, deve abbandonare la concezione individualistica del diritto e materialistico-autocratica dello Stato, nonchè la distinzione fra diritto privato e diritto pubblico. Tutte istanze che potrebbero benissimo esser fondate e tali che non c'è nessunissima ragione per aprioristicamente respingerle: soltanto si tratterà di vedere (questione, potrebbe dirsi, di fatto) in qual misura, nell'ordinamento che sta realizzandosi, le concezioni e distinzioni suddette vadano effettivamente perdendo ogni efficienza; ma intanto è fuori discussione che efficienti esse sono state in pieno, fino a un certo momento, e che quindi i vecchi schemi erano tutt'altro che vuoti. Viceversa, altrove, è proprio questa capacità della scienza giuridica a intendere il suo oggetto, che viene negata da Volpicelli, il quale scopre che « essenzialmente corporativa è la natura del diritto ». Ora ciò significa — se non sbaglio — che non si può pensare la *giuridicità* che come *corporatività*, e che quindi la scienza tradizionale, innalzata su basi individualistiche, si risolve in un colossale qui pro quo. Le « assurdità » che, secondo Volpicelli, farebbero in essa bella mostra — come appunto la frattura del diritto in due categorie, la distinzione e l'antitesi fra Stato e individuo, ecc. — deriverebbero precisamente da ciò, che la dottrina ha veduto nella realtà giuridica quel che non c'era, ossia una struttura individualistica, e non vi ha veduto

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

quello che c'era, ossia una struttura « istituzionale », essenzialmente corporativa. (1)

3. — Supponiamo che questa revisione del concetto del diritto sia necessaria e fondata (su ciò dovrò ritornare). Supponiamo quindi che sia vera la denunciata cecità della scienza, per non essersi accorta che il diritto è « istituzione » (nel senso che a questo termine dà Volpicelli); allora è ben certo che la dottrina tradizionale andrebbe demolita d'urgenza. Essa sarebbe immeritevole di vivere non soltanto perchè non intende la nuova realtà corporativa, ma anche e sopratutto perchè non avrebbe mai inteso l'eterna realtà del diritto. Si badi, però, che l'altra alternativa — nell'ipotesi cioè che il concetto del diritto postulato fin qui dai giuristi sia scientificamente valido — non importa che la scienza debba restarsene soddisfatta ed immobile nella

(1) Questo concetto deriva — come mostra Volpicelli — dalla teoria del Romano sull'equivalenza fra diritto obbiettivo e istituzione sociale, teoria corretta, però, con l'introdurvi il concetto di norma, data l'impossibilità — come tanti hanno osservato — di concepire l'istituzione, o l'ente organizzato, prima della norma d'organizzazione. L'istituzione, dice bene Volpicelli, è solo e necessariamente l'attuazione concreta della norma istituzionale; essa può effettivamente costituirsi, vivere ed operare nella realtà in quanto è sostenuta da una norma che l'organizza. Senonchè, non bisogna dimenticare che il concetto di norma è un concetto discriminatore, perchè più norme, rispetto a una stessa attività per un medesimo fine, non possono coesistere; infatti l'organizzazione è sempre, nella realtà, *una data* organizzazione, l'istituzione è *una data* istituzione. Gli stessi elementi (per es. gli stessi uomini) possono entrare in tante organizzazioni diverse, e perciò occorre, fra le norme, fare una scelta, *organizzandole*, riconducendole o riferendole, cioè, ad una prima, suprema ed insuperabile norma (la *Grundnorm* di Kelsen). Così si può distinguere un'istituzione fra l'altre, e l'istituzione « Stato » da altre istituzioni sociali. È curioso che questa discriminazione, la quale costituisce la base di ogni ordinamento, appaia a Volpicelli come disorganizzazione. Si capisce che ogni organizzazione non può essere che *unitaria* (ossia non può avere che *una* « norma fondamentale »), ma ciò non significa che essa sia *unica*, vale a dire, che di organizzazioni non ve ne sia che una. Scambiando l'unitarietà con l'unicità, sembra che vi sia una sola organizzazione sociale, lo Stato; ma, a rigore, perchè l'organizzazione dovrebbe coincidere soltanto con lo Stato (uno Stato) e non con la Società degli Stati, o piuttosto con l'umanità, anzi col mondo, nel quale non c'è parte che non sia organizzata nel tutto? Unitarietà ed unicità coincidono solo nell'universo.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

contemplazione del proprio già compiuto e ben rifinito sistema. Il fatto che i giuristi abbiano veduto benissimo, finora, quel che era il diritto, cioè, poniamo, non ancora « istituzione » (se vogliamo adoperare questo concetto) ma qualcosa d'altro, non significa che ora non debbano cercar di vedere con altrettanta chiarezza quel che il diritto sta diventando a causa, mettiamo pure, del sempre più rapido consolidarsi, nel suo organismo, di elementi « istituzionalistici » o « corporativi ».

4. — Il vero si è che accanto al diritto che gli uomini hanno concepito (e in gran parte concepiscono ancora) in un dato modo perchè così e non altrimenti lo creavano (e lo creano), se ne sta formando uno nuovo, perchè gli uomini cominciano a concepirlo (e quindi a ordinare i loro rapporti sociali) anche in un'altra maniera. Nulla di più naturale che con i concetti del diritto di prima non si possa pensare il diritto nuovo, come del resto non è possibile, con i concetti del diritto nuovo, pensare quello di prima; del che non si può far carico nè agli uni nè agli altri. Impossibilità di questo genere si sono sempre verificate e sempre si verificheranno lungo il corso dell'evoluzione giuridica. Non esiste soluzione di continuità fra il diritto che si crea e il diritto che si pensa, e viceversa. Se la realtà giuridica, nel suo storico divenire, va oggi assumendo anche dei significati corporativi dopo esser stata puramente individualistica, la dottrina odierna non potrà fare che quel ha fatto la dottrina di ieri, cioè pensare il diritto nel suo storico significato. E' una strana idea quella di concepire la realtà giuridica come svolgentesi e trasformantesi mentre i giuristi stanno a guardarla, da una certa distanza, con un canocchiale che loro serve più o meno bene. Come se quegli svolgimenti e trasformazioni non fossero pensati, e perciò realizzati, proprio in termini di scienza o per lo meno di tecnica giuridica [1]. Per quel che il corporativismo è diritto, esso è creazione di

(1) Qualcuno ha detto che, posto un ordinamento giuridico, la dogmatica provvede a sistemare in un tutto unitario le norme che lo compongono. Non è così. Ogni ordinamento è già di per sè stesso — almeno virtualmente — una dogmatica, cioè un sistema di principî fissi. La scienza del diritto rivela quella struttura

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

questa scienza e di questa tecnica. E per quel che l'individualismo è diritto — si può aggiungere — anch' esso è stato creato, svolto, realizzato precisamente dal pensiero giuridico.

Ho già detto, così, che per me si tratta soltanto di *integrare* la scienza e non di demolirla. C'è oggi, nel mondo cui guardano i giuristi, qualcosa di nuovo? Senza dubbio, ma codesta novità non esiste che in relazione alla scienza già in atto, la quale realmente non è e non sarà mai nè vecchia nè nuova; è e sarà, semplicemente, pensiero scientifico in divenire. Come in qualsiasi altro sistema di conoscenze, nella scienza del diritto vi sono — ad ogni momento della sua storia — dei concetti che non servono più, e al loro posto ne sorgono dei nuovi. Si tratterà di vedere, praticamente, quali siano i rami secchi e quelli che fioriscono o rifioriscono. Circa le novità corporative, la valutazione della loro ampiezza — e quindi della capacità di certi fondamentali concetti giuridici a contenerle — potrà variare, ma sarebbe evidentemente assurdo il non riconoscere che alcuni di quei concetti sono ormai fuori uso, specialmente in relazione alla teoria delle fonti. E' impossibile, per esempio, che continui a sussistere la tradizionale categoria della legge di fronte al fenomeno della norma corporativa (benchè si possa osservare che la « legge formale » è stata tirata giù dal suo trono, indipendentemente dal corporativismo, proprio da puri teorici con la dottrina dei *gradi* dell'ordinamento giuridico). La scienza del diritto non è mai stata un massiccio immobile, ma ha sempre sentito il bisogno di creare delle nuove categorie e di allargare i suoi quadri. Si pensi alla « scandalosa » novità, rispetto a una tradizione dogmatica secolare, di teorie come quella della « responsabilità obbiettiva » o della « proprietà intellettuale ». Oggi si potrà discutere sulla nozione tradizionale del contratto, che per me è ancora perfettamente idonea a dar conto del processo di regolazione collettiva dei rapporti di lavoro. Ma nessun giurista, invece, vorrà disconoscere che a ben

---

dogmatica alla quale il legislatore e l' interprete (sia pure, spesso, senza sufficiente chiarezza d' idee) non possono non appoggiarsi, per la semplice ragione che sono anch' essi dei giuristi. Legislazione (e applicazione della legge) da una parte e scienza giuridica dall' altra si connettono come la convessità e la concavità di una medesima curva.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

poco ormai serve la nozione della proprietà quale è fissata nell' art. 436 del Codice civile: abbiamo qui una vasta zona di rapporti di fondamentale importanza, di fronte ai quali tutta una serie di concetti giuridici (quelli appunto cristallizzati nel Codice) sono ormai quasi completamente privi di senso. D'altra parte bisognerebbe anche tener conto del fatto che la trasformazione del diritto in senso corporativo — o, più genericamente, antindividualistico — è in certi punti della realtà giuridica contraddetta da movimenti contrari. Così mentre l'influenza del principio corporativo è profonda nei rapporti economici, le recenti riforme del diritto matrimoniale hanno avvalorato — in questa materia che è pure di fondamentale importanza — il principio individualistico. Ma insomma è certo che per costruire dogmaticamente il corporativismo non tutti (siano molti o pochi è un'altra questione) i concetti della scienza tradizionale sono utilizzabili. Ora questo dimostra soltanto che la scienza del diritto è in continuo divenire, non già che sia precipitata in rovina.

5. — Continuiamo a supporre esatta l' idea della natura essenzialmente istituzionale e quindi corporativa del diritto, ossia dell'equivalenza fra giuridicità e corporatività; allora bisognerà ammettere che alcunchè di corporativo possa scoprirsi, in ogni tempo, in qualsiasi formazione giuridica, ove la s' investighi nella sua « natura ». E' logico, in tale ipotesi, che non si possa più parlare di una fase corporativa alla quale la realtà giuridica sarebbe finalmente arrivata, o di una svolta che la nostra coscienza etico-politica starebbe finalmente compiendo, per cui si dice che quella realtà è ormai profondamente, rivoluzionariamente rinnovata. Ecco perchè Volpicelli, volendo conciliare la sua affermazione che il diritto è essenzialmente corporativo col fatto innegabile che esso ha invece, da secoli, una impronta individualistica (il che spiega perchè il corporativismo oggi appaia radicalmente innovatore), ha finito per pensar l'idea corpotiva come « la più alta e consapevole incarnazione storica della natura generale del diritto ». Così dovrebbe chiarirsi il mistero di questo benedetto corporativismo, che pur essendo immanente

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

nella realtà giuridica, cioè nella storia, è venuto alla luce proprio in questi ultimissimi anni, nei quali infine la realtà diventerebbe consapevolmente corporativa, mentre prima era corporativa senza saperlo: l'idea corporativa sarebbe oggi « tutta spiegata » o, per lo meno, starebbe « spiegandosi » completamente, mentre prima se ne stava nascosta, operando, per così dire, in incognito.

Non senza sorpresa vedo qui un dualismo, che in tutti mi sarei aspettato di trovare fuorchè in Volpicelli. Dualismo, intendo dire, fra il diritto come realtà storica e il diritto come idea. Nella sua evoluzione il diritto andrebbe diventando sempre meglio se stesso, fino al punto — in cui saremmo arrivati — che la sua positività si adeguerebbe infine alla sua idealità. La natura corporativa del diritto verrebbe ad essere, così, la stregua valutativa della realtà giuridica empirica, e il *terminus ad quem* del corso di questa. Afferratone il concetto, noi potremmo rivolgerci a considerar la storia passata — l'era individualistica — e giudicarla; che se poi ci rifiutassimo di veder proprio nella realtà odierna avvenuta la conversione del « vero » corporativo col « fatto » giuridico, e pensassimo che l'evoluzione del diritto non è ancor finita, ecco che l' idea corporativa continuerebbe ad aleggiare sul diritto empirico, sempre inseguita e non mai raggiunta, pensata con consapevolezza sempre più grande ma non mai sufficiente.

E' questa una dottrina che — a parte l'interpretazione dell' ideale giuridico come corporativismo — ha non pochi assertori, e che non manca di una sua ragion d'essere pratica ma profonda, quella stessa ragione — crediamo — per cui essa si è subdolamente insinuata persino nel pensiero di un suo avversario così accanito, com'è Volpicelli. Tornerò su questo punto, ma intanto credo di poter concludere che la identificazione della giuridicità con la corporatività impedisce l'esatta valutazione storica, e quindi scientifica, del movimento corporativo. La costruzione dogmatica del corporativismo nell'ambito della scienza tradizionale è più o meno difficile non perchè questa scienza sia sbagliata, ma proprio perchè il corporativismo è un fatto nuovo ed originale, non incarnazione storica di un principio del quale nessuno si era accorto, ma creazione di un pensiero consapevole.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

6. — Secondo il concetto « scientifico » che Volpicelli vuol sostituire a quello « antiscientifico » finora dominante, il diritto sarebbe niente altro che il preordinamento normativo, in astratto, delle posizioni istituzionali del corpo sociale. E' una concezione appena adombrata, quindi anche le mie osservazioni (alcune fra le tante che potrebbero farsi) saranno più accennate che svolte.

Osserviamo anzitutto che la suddetta definizione, pur potendo parere diversa solo a parole da quella che del diritto oggettivo si dà comunemente, quando per esempio si dice che esso è norma generale dell'operare umano nei rapporti sociali, in realtà se ne distingue sostanzialmente, perchè vuol significare che la norma ha per oggetto non l'operare dell' individuo, bensì l'operare del corpo sociale medesimo. (1) Questo concetto deriva, se non erro, dal seguente ragionamento: tutto ciò che accade e si svolge nel seno del corpo sociale è opera dell'individuo, ma poichè, dunque, questo corpo sociale non può vivere e realizzarsi che mediante l'operare individuale, così tutto ciò che l' individuo opera è in realtà opera della società, realizzazione dell'ente sociale e suo modo di essere. (2) A ciò si riduce, tradotta in termini d'empiria, la famosa identificazione di individuo e società, anzi — poichè società e Stato sarebbero la stessa cosa — di individuo e Stato: nella sua concreta azione l' individuo può credere di operare individualmente, con volontà, interessi e fini particolarmente suoi, ma in realtà è la società o lo Stato che in lui opera, e quella volontà, interessi e fini non sono mai individuali, ma sempre sociali o statuali. Il che torna a dire, insomma, che se è impensabile l' individuo fuori del corpo sociale, non meno impensabile è il corpo sociale fuori dell' individuo. Onde quel che

(1) Così dicendo non si differenzia la norma giuridica dalle altre norme sociali, ma appunto VOLPICELLI non si preoccupa di questa differenziazione; qualsiasi attività individuale-sociale, in quanto preordinata normativamente, è per lui attività giuridica.

(2) Potrebbe pensarsi che soltanto per il diritto l' operare individuale fosse il modo d' essere dell' operare sociale, e che quindi da un punto di vista non giuridico, per es. economico, religioso, ecc., l' individuo continuasse ad apparire nella sua particolarità. Ma questa non sembra l' idea di VOLPICELLI.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

parmi di poter ricavare dalla tesi dell' identità di individuo e società, di società e Stato, di Stato e individuo, è non solo che l' individuo non opera che socialmente o statualmente, ma anche che lo Stato non vive che nella società e come società, e che la società, e quindi lo Stato, non vive che nell' individuo e come individuo. E allora (per venir subito al bersaglio che a Volpicelli più preme di colpire) si potrà senza dubbio elidere il diritto privato nel diritto pubblico (l' individuo nello Stato), ma non si vede perchè si dovrebbe preferire questa elisione a quella del diritto pubblico nel privato (lo Stato nell' individuo), ossia perchè non si dovrebbe poter concepire il diritto come tutto privato, invece di concepirlo come tutto pubblico.

In realtà, quando si assevera *tout court* l'identità di individuo e Stato, si fanno nascere dei grossi equivoci. Comunemente si pensa — a ragione — che una cosa può essere identica soltanto a sè stessa: A=A, individuo = individuo, Stato = Stato, ossia che è impossibile affermare che individuo = Stato, oppure mela = pera, proprio perchè l' individuo è identico solo a sè medesimo, e una mela è una mela e non una pera. Quando invece la filosofia idealista afferma che individuo e Stato (o società) s' identificano, allude a una identificazione, come suol dirsi, dialettica, prende cioè l' individuo e lo Stato (la società) non nella loro particolarità empirica, come due *dati* materialmente divisi e fra loro opponibili, bensì nel loro ideale rapporto, per cui non può pensarsi l' individuo che come un individuarsi, un uscir fuori dal seno di un tutto che è lo Stato o la società, e viceversa non si può pensare la società o lo Stato che come un unificarsi, un organizzarsi o un socializzarsi degli individui. Senonchè, qual senso può avere, codesta dialettica, per la scienza del diritto? Secondo me, nessuno. Finchè si resta nella dialettica, cioè nella filosofia, individuo e Stato sono momenti di un infinito processo di reciproca conversione, cui corrisponde, nella realtà empirica, un'infinità di posizioni ideali dell' individuo, che ora si unifica con gli altri individui e diventa società, ora si stacca da questa e ridiventa individuo. Ma alla scienza codesto processo di ascesa e discesa sfugge necessariamente; ciò che essa coglie e può cogliere è solo il punto di partenza o quello di arrivo. La logica

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

scientifica è precisamente la logica formale: A=A, individuo = individuo, Stato = Stato. Quindi la scienza del diritto potrà soltanto stabilire delle *coincidenze* fra individuo e Stato, cioè fra volontà, interessi e fini individuali e volontà, interessi e fini statuali: coincidenze che sono appunto la traduzione, in termini empirici e contingenti, dell' identità ideale.

Se ben si osserva, quando si riconosce la legittimità dell' identificazione filosofica di Stato e individuo, non si fa altro che riconoscere alla filosofia il diritto ... di rifiutarsi di pensare lo Stato *e* l' individuo. La filosofia, precisamente, identifica questi due *dati* perchè non li pensa come tali, perchè non può pensarli per quel che sono, nella loro particolarità empirica. La filosofia può soltanto rendersi conto del come e perchè possa pensarli la scienza (cioè del come e perchè sono concetti « giuridici »; che altro è il diritto, se non un ordinamento logico-formale delle azioni umane?). Ma la scienza, a sua volta, ha il diritto di rifiutarsi di seguir la filosofia sul suo terreno, perchè ciò le sarebbe assolutamente impossibile. Ed ecco perchè è lecito aver molto dubbi anche sulla possibilità che Volpicelli, partendo dall' unificazione dialettica di individuo e Stato, riesca a fare un sol passo sulla strada della scienza giuridica.

7. — Gli uomini sono sempre stati capaci di accorgersi che, in determinate circostanze, fini individuali e fini sociali non sono pensabili separatamente, ossia praticamente coincidono. E di queste coincidenze essi non solo sono sempre stati coscienti, ma anche — e appunto perciò — le hanno sempre più o meno realizzate. *Più o meno,* vale a dire, ha sempre empiricamente variato il limite fra Stato e individuo, fra interesse privato e interesse pubblico, onde è avvenuto talora che l'uno invadesse la zona dell'altro, e che diventasse privato quel che era pubblico o pubblico quel che era privato. Oggi si assiste — e prima ancora nel costume che nel diritto — a un restringersi della zona già sacra alla libertà individuale, sopratutto (come già notammo) in rapporto alle attività economiche; ciò vuol dire che, in quella zona, una parte più o meno grande dei poteri di disposizione è sottratta all' individuo. Codesta sottrazione è ciò che una volta si

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

chiamava, vagamente, socializzazione del diritto, e che oggi — divenuta più intensa e metodica — rientra nella trasformazione corporativa della vita economica. Non si può escludere che la zona della libertà individuale, in dati campi dell'agire umano, finisca presto o tardi con lo scomparire: ciò significherà che i poteri di disposizione, in quei campi, saranno completamente sottratti all' individuo, ed apparterranno ad enti collettivi, come per esempio ai sindacati o addirittura alle corporazioni, cioè allo Stato. Chi agirà sarà sempre l' individuo, ma la sua non sarà un'azione facoltativa, bensì obbligatoria. Si può volere più o meno ridotta la zona della libertà individuale e più o meno veloce il processo di riduzione; ora è precisamente questa volontà che trova la sua espressione teorica nelle varie interpretazioni dell' idea corporativa. Al limite di tali interpretazioni c'è la dottrina filosofica dell'identificazione di individuo e Stato, la quale, costretta ad esprimersi in un linguaggio non suo, si trasforma in quella della riduzione di tutto il diritto a diritto pubblico oppure a diritto privato, cioè diventa empiricamente, a piacere, la tesi della totale negazione della libertà individuale (statalismo assoluto, tutto il diritto come diritto pubblico), oppure la tesi della totale affermazione di questa libertà (liberismo assoluto, tutto il diritto come diritto privato).

Accade spesso che le costruzioni teoriche, nel campo del diritto e della politica, non siano altro, in sostanza, che teorizzazioni di idee pratiche. Ciò perchè tanto la realtà giuridica che quella politica possono essere, nello stesso tempo, oggetto di conoscenza (donde la possibilità di definirle oggettivamente, scientificamente) e materia di azione (donde la facilità di definirle soggettivamente, secondo ipotesi, sentimenti e gusti soggettivi). Questa distinzione fra il diritto che si pensa e quello che si vuole — benchè effettivamente non si pensi che il diritto che si vuole e non si voglia che quello che si pensa — spiega perchè accanto al *concetto del diritto* (formalismo) viva la sua vita immortale l' *idea del diritto* (teleologismo); quello corrisponde alla realtà giuridica contemplata com'è, nella sua storicità empirica, questa corrisponde alla realtà giuridica formulata come dovrebbe essere, come meta ideale che dà un senso all'evoluzione del di-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

ritto. Quando Volpicelli vede nel corporativismo l'incarnazione più consapevole e più alta della natura del diritto, e così accoglie il dualismo fra positività e idealità, prova in sè stesso la pratica difficoltà di mantenersi in un punto di vista oggettivo, e di limitarsi a vedere il diritto com'è, invece di teorizzarlo come si vorrebbe che fosse.

8. — Un'ultima osservazione. Vediamo che Volpicelli, dopo aver definito il diritto come preordinamento delle posizioni istituzionali dell'ente sociale, fa tra queste posizioni una distinzione che, guarda caso, corrisponde proprio a quella fra diritto privato e diritto pubblico. Ma niente c'è nella sua teoria che lo autorizzi a considerare separatamente le posizioni istituzionali solo normativamente previste, come per esempio l'istituto della compravendita, e le posizioni anche materialmente costituite, come per esempio un organo statuale. Questa distinzione non ha ragion d'essere, dato che fra la pura previsione normativa (diciamo, più semplicemente, la pura posizione di una norma) e la materiale costituzione della posizione stessa, potrà esservi soltanto una differenza cronologica: non solo, infatti, una posizione materialmente costituita dovrà, prima, essere normativamente prevista (così un organo dello Stato presuppone sempre delle norme d'organizzazione), ma anche la posizione che a un certo momento è solo normativamente prevista dovrà poi materialmente costituirsi, anzi la norma è tale solo in quanto realmente regola una posizione istituzionale, e questa posizione è tale, a sua volta, solo in quanto consiste in concrete azioni degli individui. E' vero che la posizione istituzionale di un organo dello Stato è qualcosa di permanente, mentre la posizione istituzionale della coppia compratore-venditore è, come dice Volpicelli, estemporanea; ma questa differenza, del tutto estrinseca e contingente, vien meno se si considerano entrambe le posizioni nel loro concreto esistere, cioè come effettiva organizzazione — complessa o semplice — di determinati individui — pochi o molti —, i quali agiscono, sempre secondo Volpicelli, come tramite e portatori del volere sociale. Nè per la struttura nè per il fine, che appunto è sempre sociale, le due posizioni possono diffe-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

renziarsi. Sono entrambe posizioni organiche del corpo sociale o dello Stato, e compratore e venditore e notaio che stipula la compravendita e giudice che decide sull'interpretazione del contratto sono tutti egualmente « organi statuali ».

Aggiungiamo che non vi sarebbe nulla di male nell'adottare questa terminologia, e nel chiamare, per esempio, organo dello Stato non solo l'ufficio che fa pagare l' imposta ma anche il cittadino che la paga (e infatti lo Stato non esisterebbe senza quell'ufficio, ma neanche, a dire il vero, esisterebbe senza il bravo contribuente!), se purtroppo non fossero possibili dei casi in cui il contribuente... è tale soltanto in astratto e non in concreto, dei casi, cioè, nei quali la posizione istituzionale del cittadino che paga le tasse è soltanto un bel concetto, espresso con meno belle parole nelle leggi dello Stato, e non è affatto una concreta realtà, un concreto modo d'essere e di operare — attraverso l'attività di quel contribuente ipotetico — dell'ente sociale ossia dello Stato. Diremo che, in questi casi, si tratta non dell'organizzazione istituzionale dell'ente, ma della sua disorganizzazione? Allora il debitore che non paga e il delinquente che ruba, tutti coloro insomma che ledono un diritto e violano una norma, sarebbero semplicemente dei disorganizzati? Ciò mi sembra logico, partendo dalle premesse di Volpicelli; ma per essere logici fino in fondo, bisognerà ricordare che, secondo queste stesse premesse, quando si scinde l' individualità dalla socialità e si disgrega, in tal guisa, il corpo sociale, di fronte alla concezione pubblicistica del diritto si erge la concezione privatistica; così il debitore inadempiente e il ladro verrebbero ad essere, secondo la logica del sistema, non soltanto dei disorganizzati, ma anche — ed appunto per ciò — dei campioni del diritto privato.

W. Cesarini Sforza

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Rappresentanza sindacale degli inquilini e contratti collettivi di locazione di case

Sommario: Introduzione. — 1. Cenni storici. — 2. L'espediente usato dall'Associazione dei proprietari di case per ottenere il riconoscimento. — 3. Un'associazione da sola, senza la contrapposta, non può regolare un rapporto. — 4. Considerazioni varie. — 5. Come la Federazione della Proprietà Edilizia si comporti rispetto al rapporto tra proprietari ed inquilini. — 6. Esame di uno schema di contratto unilateralmente predisposto. — 7. La situazione dell'associazione dei proprietari prima del riconoscimento e di quella degli inquilini oggi: eguaglianze e differenze. — 8. La contrattazione collettiva non può essere in questo campo economicamente svantaggiosa. — 9. La pura scuola liberista che afferma ciò, lo sostiene per tutti i campi ed «in primis» per quello del lavoro. — 10. I difetti del sistema vincolistico applicato alla locazione di case, secondo l'Einaudi. — 11. Difesa d'ufficio del vincolismo. — 12. Ma la contrattazione collettiva non è vincolismo: è una forma nuova. — 13. Il contenuto del contratto collettivo tra proprietari e inquilini. — 14. Come si potrebbe ad esso dar vita. — 15. Varie critiche alla soluzione prospettata. — 16. Pretesa antinomia teorica di tale soluzione con l'Ordinamento Corporativo. — 17. Esame e critica di una soluzione prospettata dal Malinverno. — 18. La nostra soluzione: ragioni pratiche e teoriche che la giustificano. — 19. Conclusione.

L'argomento che ci assumiamo di svolgere è intimamente legato ad un problema generale: quello della possibilità di estendere la protezione e l'organizzazione sindacale fuori del campo dei rapporti di lavoro.

Allo stato attuale della legge, ciò non è possibile: varî articoli parlano troppo chiari ed espliciti ed una finzione forse non sarebbe possibile; ed in ogni modo resulterebbe, in ultima analisi, poco men che dannosa.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Ma la dottrina non vede sfavorevolmente tale estensione, e la pratica la richiede e qualche volta l'ottiene, per dir così, di soppiatto. Il Prof. FERRARA, in un articolo da cui prendiamo le mosse, esamina, secondo lo spirito fascista della riforma sinda cale e sociale, il problema, dimostrando, attraverso lo studio de principio sindacale, come esso non possa ristringersi alla sola categoria dei rapporti di lavoro, ma debba estendersi ad altre importanti categorie di rapporti sociali.

Non staremo a riassumere, togliendogli efficacia dimostrativa, lo scritto di cui facciamo parola; fermeremo soltanto la tesi che da esso emerge chiara e logica: il principio fascista dell'organizzazione delle categorie sociali, e conciliazione degli opposti interessi mediante contratti collettivi, non può ridursi alle sole categorie lavoratori e datori di lavoro; ma deve estendersi a tutte le categorie ove si trovano conflitti d'interessi di massa, e dove uno dei soggetti economici ha la preponderanza economica, per detenere il monopolio di fatto del servizio o del bene che offre. Tale tesi che il FERRARA dimostra luminosamente attraverso l'esame della prassi sindacale e delle finzioni cui si è stati costretti in varî casi per riconoscerla e secondarla, porterebbe, come egli afferma, ove venisse accettata, al probabile riconoscimento, tra le altre categorie sindacabili, di quella degli inquilini. Esaminare perciò, ammessa la possibilità generale d'estensione del contratto collettivo, se sia opportuno o necessario riconoscere giuridicamente un Sindacato di inquilini, abilitato a stipulare il contratto collettivo, si risolve in un esperimento della vitalità della concezione generale. Se infatti risulterà che per ovviare a gravi inconvenienti, per seguire un principio logico e di giustizia, per secondare la pratica, è necessario riconoscere il Sindacato Inquilini, se ne potrà trarre una conferma al concetto che è opportuno, logico, giusto e pratico, estendere, come sostiene il FERRARA, il principio sindacale. Il problema, più che giuridico astratto, è pratico. E' bene riferirsi a principi generali di giustizia, ma è anche bene esaminare i problemi particolari per riassurgere *induttivamente* al generale principio. Questo ha fatto il FERRARA, recando chiari e ampiamente illustrati esempi a riprova della sua tesi. E noi pensiamo di non fare opera inutile di co-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

struttori di castelli in aria, se seguendo, per così dire, le direttive del maestro, approfondiamo ancora uno dei principali esempi presentati, scarnificandolo e vivisezionandolo per estrarne l'insegnamento.

Ci si concederà per queste considerazioni di ammettere come possibile un'estensione del contratto collettivo che oggi non è nella lettera della legge (e neppure vi si può introdurre a forza di sofismi interpretativi); ma è nello spirito e nella logica delle nuove concezioni e forse domani sarà anche, come si augura il FERRARA, nella legge.

* * *

1) Ammessa dunque la possibilità di estendere il principio sindacale, con il suo naturale corollario della contrattazione collettiva, a nuovi campi e a zone ancora irregolate dell'Economia, è opportuno addentrarsi ora nel vivo del problema particolare. Dalla possibilità in astratto e in teoria bisogna portarsi a considerare la pratica realtà concreta: il che equivale a dire, lo stato attuale del rapporto tra proprietari e inquilini.

Da un colpo d'occhio generale emerge nitida una constatazione: da un lato vediamo le «membra disiecta» delle vecchie associazioni inquilini polverizzate; dall'altro scorgiamo un blocco monolitico: perchè sia stato elevato e in che modo, per il momento, non ci interessa; il fatto inoppugnabile e incontrastato è che esso esiste; e l'esistenza del blocco non può non influire anche al di là delle intese che hanno cospirato a cementarlo.

Per uscire di metafora, sarà bene richiamare a sobrie linee la storia dell'Associazione che abbiamo veduto formata tra i proprietari di case, o per essere più esatti, la pagina della storia che ne riguarda la costituzione, non scevra di opposizioni e contrasti.

L'Associazione dei proprietari di case esistè sin da prima della guerra, ma, sporadicamente, in alcune città più importanti; solo dopo la guerra, essa acquistò un suo carattere di completezza e di unitarietà, raggruppando le disperse eterogenee associazioni in una omogenea Federazione Nazionale con sede a

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Milano. Coll'instaurazione dell'Ordinamento Corporativo, la Federazione (che già aveva trasportata la sua sede da Milano a Roma, giusta il desiderio del Governo) premeva alle porte perchè fosse anche ad essa fatto posto. Era un'associazione di fatto, e voleva diventare una istituzione legale, sanzionata dal riconoscimento giuridico. Militavano in favore di tal riconoscimento molteplici ragioni economiche e morali, nondimeno esso non si sarebbe forse avuto se non si fosse ricorsi ad un qualche cosa che arieggia, ci si perdoni il crudo vocabolo, ad un cavillo di antipatica memoria.

Considerando che riguardo a certe determinate persone (portieri, impiegati addetti all'amministrazione degli stabili, operai addetti con carattere permanente alla manutenzione) i proprietari di case erano anche qualificabili come datori di lavoro, la loro associazione fu riconosciuta, a termini della legge 3 aprile 1926 N. 563, come sindacato di datori di lavoro.

Quale sarebbe dovuta essere, in linea teorica pura, la diretta logica conseguenza di tal forma di riconoscimento? Avrebbe potuto l'Associazione occuparsi e preoccuparsi di ciò che era affatto estraneo ai rapporti dei proprietari di case come datori di lavoro? Avrebbe potuto estendersi solamente al carattere finitimo, similare del datore di lavoro qual capo di un' industria, o sarebbe andata oltre?

Problemi tutti gravi, ma specialmente l'ultimo. Perchè noi dobbiamo sì ammettere che le alte finalità etico-economiche del Sindacalismo fascista non restringano l'entità sindacale alla vieta funzione di lega di resistenza; e facendole varcare anche i limiti delle previdenze educative e assistenziali a favore dei soci, la portino a svolgere la sua benefica attività sul terreno dell'Economia Nazionale per il potenziamento dell' industria che rappresenta; ma qui il problema è ben altro. Si tratta di due categorie di rapporti legati ad un' industria, cioè di due diverse facce o aspetti di essa industria, l'uno di gran lunga più importante e più esteso dell'altro. E se si riconosce uno solo dei due rapporti, l'opera della associazione dovrà limitarsi a quell'aspetto dell' industria bifronte in cui quel rapporto è compreso: i limiti sa-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

ranno elastici e i confini confusi, si potrà spaziare per un lungo e largo intervallo, però non si dovrà mai poter invadere o intrudersi a regolare la seconda categoria di rapporti.

Giunti a questo, domandiamo qual sia l'attività assorbente, fondamentale della Associazione della Proprietà Edilizia: esaminiamo l'opera delle sezioni, cerchiamo discretamente di informarci e ci accorgeremo — ed io me ne sono accorto — come, per lo meno alla periferia, essa si occupi principalmente dei rapporti dei proprietari con gli inquilini. Se ne occuperà per proteggere l'inquilino, praticando i nuovi principi, ma il fatto si è che se ne occupa e che in tale occuparsi si riassorbe per gran parte la sua attività.

2) Ed ora possiamo esaminare, con maggior cognizione di causa, la questione se la conclamata qualità di datori di lavoro sia o meno un cavillo per strappar via un ambìto riconoscimento.

Abbiamo un'associazione che, sino alla creazione dell'Ordinamento Sindacale, ebbe carattere, come le altre allora esistenti, di coalizzazione di interessati a scopo di... resistenza, per non dire di imposizione. Con mutamento di nome, e sia pure, di spirito, si rinnova ed è catalogata tra i sindacati di datori di lavoro. Appena riconosciuta, torna a prendersi a cuore i problemi dell'inquilinato, auspicando addirittura la formazione di contratti tipo locatizi, nell'interesse — sia concesso — degli inquilini e della Economia generale. Sia come sia, il proprietario di case come industriale è rimasto ben poco alla ribalta, e tale qualifica si è dimostrata ben presto un mero espediente per il riconoscimento, a quanto emerge dal breve richiamo storico.

Ma ad illuminare ancor più la natura d'espediente, ci soccorre l'esame accurato delle varie *categorie di lavoratori* (?) che hanno rapporti con i proprietari di case. Come già notava il Guidi, tali categorie non hanno, eccetto una, carattere autonomo, e come aveva stabilito il Ministro, il proprietario di case, se datore di lavoro e come datore di lavoro, non doveva far altro che iscriversi ai Sindacati rappresentativi già esistenti: in genere, al sindacato degli industriali edili. In apparenza rimaneva però una categoria con carattere autonomo: quella dei portieri, e c'era

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

un rapporto, così, che richiedeva un sindacato di datori di lavoro da contrapporre a quello dei portieri. Ma la figura del portiere, continua a notare il GUIDI, è una strana figura di prestatore d'opera: non si saprebbe dire se presti l'opera all' inquilino o al proprietario, anzi sovente il suo corrispettivo, oltre alle mance, gli è direttamente pagato dagli inquilini; per di più è un lavoratore « sui generis » ed opera con un lavoro che non è produttivo di ricchezza. Di qui a negare alla associazione dei proprietari la possibilità di essere inquadrati come sindacato non era che un passo, e il GUIDI non esitava a compierlo.

Malgrado il contrario atteggiamento della dottrina, una appariscente esigenza pratica forzava la mano. Una vertenza giudiziaria tra portieri e proprietari di case, in cui i portieri recavano il peso della loro unità e organizzazione sindacale mentre i proprietari dispersi dovevano star paghi e accontentarsi di un curatore, fece sì che, sembrando richiesto dalla prassi, il riconoscimento venisse accordato con la motivazione di cui sopra. Già il suddetto basterebbe a mostrare la ferma volontà dell'Associazione proprietari di essere riconosciuta a qualsiasi costo e con qualunque mezzo; c'è tuttavia di più e di meglio. Quando si discusse sulla possibilità di stipulare un contratto collettivo per i portieri, la difesa dell'Associazione proprietari sollevò due eccezioni: la prima che il curatore, nominato dalla Corte a rappresentare in giudizio la categoria dei proprietari, era colpito da incapacità giuridica *non essendo la prevalente funzione del proprietario di case quella di datore di lavoro;* la seconda che l'art. 52 del Regolamento 1° luglio 1926 commina di nullità assoluta i contratti collettivi stipulati con lavoratori il cui servizio abbia carattere personale e domestico, e quindi anche il contratto coi portieri, il cui servizio rivestiva — secondo gli zelanti difensori — tal carattere.

Due belle eccezioni, acute, logiche, giuridiche, che furono ingiustamente abbandonate da chi le aveva messe al mondo allorchè la vertenza dei portieri passò in seconda linea di fronte alla possibile realizzazione di un lungamente accarezzato e ambito desiderio. Serva questo per prova di assoluta coerenza e confermi, col suo colore utilitaristico, quanto sopra abbiamo affermato: la

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

figura del datore di lavoro non è che un vano simulacro, evocato per ottenere il negato riconoscimento.

3) Ma i proprietari di case pensano d'avere una salda argomentazione a loro difesa: il nuovo spirito che anima oggi le associazioni sindacali. Un'associazione sindacale — ci dicono — non è più lega di resistenza: ha perduto il carattere particolaristico per elevarsi ad elevate considerazioni etiche. Un Sindacato promuove il bene dell'economia in genere e quindi di tutti coloro che sono in rapporti con quella determinata industria. Due sole osservazioni ci permettiamo in proposito. Primo: una domanda: perchè i Sindacati sono due e contrapposti? Domanda che ha una risposta pratica e teorica: pratica, nello spettacolo di tutti i giorni che ci mostra come in buona fede ognuno creda di operar bene, rispetto alla morale, facendo il proprio interesse; teorica, nelle considerazioni di scienziati, ad esempio del PARETO, sull'influenza degli interessi anche sulle stesse opinioni o credenze morali della maggior parte degli uomini. E di qui emerge che ad avere una nitida e esatta visione occorrono entrambi gli occhi, entrambi le visuali, non una sola: se no, come insegna la fisica, il rilievo delle cose scompare.

Secondo: una constatazione: il GENCO, uno dei dirigenti dell'Associazione, scrive, negando che si possa riconoscere una qualunque associazione di inquilini, queste testuali parole: « Sindacato o no, riconosciuto o no, finchè vi sarà crisi di abitazioni, l'inquilino tenderà a considerare la proprietà (e qui non voglio dire con quanta ingiustizia!) con pertinace prevenzione ». Parole che non han certo bisogno di commento.

4) Parrà forse che con lo svelare l'espediente e le contraddizioni vogliamo giungere a chiedere la distruzione del prospero sindacato. Ma tale idea ci è lontana. Il nostro scopo è ben altro: mostrare come sia necessario, *poichè la pratica ha forzati gli schemi teorici*, per togliere una contraddizione, creare una associazione di inquilini da contrapporre a quella dei proprietari. Affronteremo tosto le difficoltà che si oppongono a ciò; per ora vogliamo solo trarre la conclusione del suesposto.

Conclusione che si legge sin dalle prime righe ed emerge da tutte le precedenti osservazioni. Esiste un'associazione di pro-

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

prietari che cura i rapporti dell' inquilinato; ed essa per il processo della sua vita e del suo costituirsi non è del tutto immune dal sospetto che vi si sia insinuata la tabe classista. Di fronte all'inquilino isolato s'eleva il proprietario unito al proprietario. L'uomo della strada, che vede e giudica, nota un fatto assai grave: il più forte ha con l'unione raddoppiata la propria forza, al più debole la disunione ha accresciuta la debolezza.

Ora, sebbene il parere o il sentimento dell'uomo della strada non deva eccessivamente influenzare, anch'esso non può non avere il suo valore; e deve essere tenuto, per quanto si può, in considerazione.

Scientificamente le illazioni sono due: o restringere l'Associazione del proprietari di case in limiti ferrei, cosa impossibile e contraria al vantaggio dell'Economia e alla pratica quotidiana, o autorizzare e sollecitare la formazione di un contrapposto Sindacato inquilini. Naturalmente, tra le due, appare preferibile la seconda.

5) Avanti però di considerare qual debba essere l'opera delle due associazioni non sarà inopportuno soffermarsi ad esaminare come oggi si svolga il rapporto tra inquilino e proprietario e in che modo operi rispetto ad esso l'Associazione di cui stiamo facendo parola.

L'art. 4 dello Statuto Federale porta, tra gli altri comma stabilenti fini e attività, questi tre, di cui il secondo ci appare assai significativo: la Federazione potrà provvedere:

c) allo studio dei problemi giuridici, amministrativi, tributari e sociali, che interessano la proprietà edilizia e occorrendo alla elaborazione delle relative proposte concrete;

d) alla raccolta degli usi e delle consuetudini che interessano le categorie federate, nonchè allo studio di tipi di contratti locatizi *ai fini dell'assistenza verso i propri soci;*

e) alla assistenza individuale dei soci in materia amministrativa, tributaria, legale e tecnica.

Dal primo comma emerge che l' associazione può portare, in buona fede, il riflesso del suo esclusivo interesse nell'elaborare provvedimenti che vengono, in qualsiasi modo, a incidere sui rapporti di locazione. Dal terzo emerge che il proprietario, in

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

ògni controversia, otterrà, possibilmente, l' appoggio e l' assistenza della sua Associazione. Ma dal secondo emerge un importantissimo effetto: che i contratti tipo di locazione di famigerata memoria non solo non saranno definitivamente uccisi dall'associazione, sibbene potranno esser da essa redatti ed usufruire nella loro applicazione di tutto il suo appoggio potente. Nè si parla, si badi bene, nel comma in esame, di uno studio ai fini dell'Economia Nazionale, per fissare le giuste condizioni dell'affitto, per sovvenire e proteggere il più debole contraente; si parla invece, di un fine di assistenza (cioè, secondo un buon vocabolario, di ausilio, di patrocinio) e solo verso i propri soci. L' inquilinato coi suoi problemi è osservato da una visuale che lascia l' inquilino nell'ombra, per portare alla luce della ribalta il solo interesse del padrone di casa, del socio. Rivelazione di una mentalità particolaristica, questo comma è di una gravità che non si esagera a chiamare impressionante!

6) Ho sott'occhi, mentre scrivo, una ricevuta d'affitto di un quartiere a Firenze, nel retro della quale è stampato un vero e proprio contratto tipo: un contratto cioè che una parte predispone e che l'altra non può che lacerare o firmare. Per quanto abbia fatto, non mi è riuscito di sapere se esso sia stato istituito dalla Associazione o le preesistesse, opera di un privato o di una delle vecchie società di coalizione del passato. Il fatto certo e inequivocabile è che oggi esso sussiste e che, nella migliore ipotesi, l'associazione lo lascia sussistere; e inoltre, visti i suoi scopi di cui al comma terzo, tutelerà singolarmente il proprietario, che ne pretenderà l'adempimento volta a volta.

Da questo schema, a stampa, e quindi diffuso a Firenze, si rilevano infinite norme draconiane, specie negli sfratti. Assai caratteristico, per non usare una parola più chiara e espressiva, è l'art. 5 con tutti i suoi divieti che esauriscono quasi il campo dei possibili e di qualcuno dei quali non si comprende bene lo scopo. Così è , per es., vietato di fare il bucato in casa o di battere i materassi per le scale, e anche di dare feste da ballo. Ci sono poi divieti elastici, interpretabili a piacere, come questi due: «fare qualsiasi lavoro che possa nuocere alla stabilità e alla solidità dell' immobile locato» e «tenere animali o merce che

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

rechino danno alla casa, ai coinquilini ». Bisogna leggere poi per crederci, l'elenco delle riparazioni e delle manutenzioni che sono a carico dell' inquilino, che vanno dalle riparazioni ai radiatori del termosifone e alle caldaie, alla pulitura dei camini. La pulizia, poi, sino quella delle scale, è sempre a carico dell'inquilino che dovrà provvedere a rimborsare al proprietario le spese. Tutte comminatorie queste che, neglette, permettono al proprietario, in caso gli convenga, di rescindere il contratto in tronco e di ottenere, magari attraverso il pagamento dei danni, un ingiusto vantaggio; tutte comminatorie queste che spesso sono neglette per forza e dànno al proprietario un'arme che potrà egli usare nel modo migliore per il suo interesse.

Io credo che se si desse a leggere il contratto di cui teniamo discorso ad un qualsiasi cittadino, istruito o ignorante, di alto ceto o di umile condizione, e lo si pregasse di dire da quale delle parti opina sia stato redatto, l' interpellato esclamerebbe senza ombra di esitazione « da parte padronale ». Tra tutte le congerie dei divieti e dei comandi che gli articoli elencano — e che sono mutamenti apportati dal proprietario alle norme dispositive del codice — non si riesce a trovare un impegno qualsiasi del proprietario, un diritto dell' inquilino, salvo che in via indiretta attraverso ad un frettoloso ed unico richiamo al Codice Civile.

Sembra, a chi legge, che il Codice non sia equo e imparziale ma abbia favoreggiato in ogni modo l' inquilino con palese ingiustizia ed ora sia necessario al trascurato padrone di casa modificare la legge creata ai suoi danni.

La miglior prova dello schiacciamento di una parte sotto la volontà dispotica dell'altra, si ha proprio in questo negligere e rinnegare, trasformandone i dettami, il Codice Civile: in questo elenco di eccezioni tutte a danno dell'inquilino; in questa statuizione di doveri cui non controrispondono eguali diritti.

7) Due diversi atteggiamenti, a giudizio della dottrina e al lume della logica, era possibile tenere nei riguardi dell'Associazione dei proprietari di case e di quella degli inquilini; o si doveva non riconoscere nè l'una nè l'altra, lasciando che i singoli datori di lavoro si iscrivessero individualmente al Sindacato più vicino alla loro industria; oppure si dovevan riconoscere

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

entrambe le associazioni con tutte le conseguenze che delineeremo. Il Ministero, come abbiamo già accennato, s'era attenuto al primo atteggiamento, non volendo estendere, per ora, l'organizzazione sindacale oltre il campo dei rapporti di lavoro influenzanti l'Economia produttiva.

La controversia coi portieri venne ad intorbidare le acque già non molto chiare: la Corte col nominare un curatore personificò — forse senza pensare di spingersi tant'avanti di proprio arbitrio — una speciale categoria dei proprietari di case in veste di datori di lavoro del portierato. Si era così di fronte ad un fatto nuovo e bizzarro; una categoria disconosciuta, in cui operava una associazione che aveva tutti i requisiti richiesti dalla legge e dal regolamento per ottenere il riconoscimento legale e che pur non era riconosciuta.

Si aprivano ancora due vie; o contentarsi, come sosteneva parte della dottrina, di una finzione o rimedio fittizio quale quello del curatore e mantenere la Federazione ai margini della legge, offendendola col sostituirle altri nel disbrigo dei propri interessi; la quale soluzione, pur nella sua illogicità, aveva il vantaggio di limitare la categoria ad uno solo dei suoi rapporti, di riconoscere cioè rilevanza giuridica solo a un aspetto dell' industria della casa, divietandole così di abbandonarsi sulla china della pratica sino a giungere ad avocare a sè quei rapporti ai quali si desiderava permanesse estranea; o altrimenti, secondando la pratica, accettare la Federazione nell' Ordinamento Corporativo.

Fu seguita la seconda strada. Ma ora ci si trova di fronte a un problema che per tanti punti ricorda quello di prima: un problema che è d'uopo andar cauti nel risolvere. Tuttavia che bisogna, prima o poi, risolvere: il problema dell'atteggiamento da tenere nei riguardi di una possibile organizzazione sindacale della categoria degli inquilini e del suo inquadramento nell'Ordinamento Corporativo.

Mancano alcune delle ragioni pratiche le quali appoggiavano e afforzavano la richiesta della Federazione dei proprietari, non di meno ve ne sono altre e moralmente più valide.

E' vero che là c'era un' associazione che doveva esser lasciata in vita, sistemandola come che sia, mentre qui se l'associa-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

zione ci fu, pure al presente non c'è. Specialmente quel che manca è la richiesta della unica parte organizzata e riconosciuta, alla controparte o al Tribunale, di stipulare il contrattto collettivo; nè tale richiesta ci sarà mai. I portieri erano lavoratori, sentirono quindi la necessità di quel contratto che fissasse inderogabilmente i loro diritti e le loro conquiste contro il possibile arbitrio dei padroni.

E' giusto infatti richiamare l'attenzione sui reciproci vantaggi che le parti ricavano dallo stipular la convenzione collettiva; tuttavia non è bene esagerare su tale argomento: i vantaggi saranno eguali per le parti, chi li ricerca è però sempre il lavoratore; il datore di lavoro quanto più è asservito al proprio particolaristico interesse, tanto meno vuole, chiede, reclama la contrattazione collettiva. E' questo un fatto della pratica quotidiana su cui è inutile andare arzigogolando con teorizzamenti inopportuni: basta constatarlo.

Mai, dunque, mai ci sarà una citazione davanti al Tribunale del lavoro di una inesistente associazione di inquilini invitata ad addivenire ad un patto collettivo, e mai potrà rinnovarsi quel processo che ha fruttato alla Federazione dei proprietari il riconoscimento.

Aspettare che la situazione si infoschi e la contraddizione si acutizzi appar inutile. Attendere che si modifichi da sola è dannoso. E può essere che quella congerie di cause e di eventi che ha disgregate le vecchie associazioni degli inquilini, influisca ancora negativamente, non concedendo ad esse di ricostituirsi: nella formazione del suo Ordinamento e della sua morale lo Stato non può, senza rinnegarsi, includere il coefficente fortuna. Uno Stato come quello Corporativo non può inchinarsi o giungere le braccia di fronte alle transitorie evenienze della pratica; fermo nel suo ideale di giustizia, di rinnovamento, di riordinamento sociale, esso deve là ostacolare, qua aiutare, là dirigere, qua lasciar libero, là mutare, qua recepire ciò che ad esso preesiste per metterlo con sè in armonia.

Se quindi si vede che la giustizia e la logica chiederebbero che si contrapponesse alla associazione dei proprietari, quella degli inquilini, lo Stato deve dar opera perchè ciò avvenga, magari sollecitando la formazione del nuovo sindacato.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

8) Costituita e contrapposta alla Federazione dei proprietari quella degli inquilini, ci si presentano nuovi e gravi problemi in merito alla contrattazione collettiva.

Diciamo subito che un Sindacato di inquilini che non stipuli un patto collettivo, è inutile, anzi dannoso e finisce o col disinteressarsi di ogni problema costituendo puramente un aggravio per i soci, o con l'interessarsene troppo e di troppe cose, scivolando verso quella mera mentalità classista che è intenzione del Regime stroncare. Il patto collettivo quindi si impone: basterebbe che esso risultasse o di impossibile o di dannosa attuazione, perchè si dovesse tralasciare di discorrere di una associazione di inquilini la quale riulterebbe disutile e vana.

Tutto questo si sa dai dirigenti dell'Associazione della Proprietà Edilizia, i quali uniscono, in apparenza di passata, ma fondandosi su essa, alle eccezioni di diritto quella dello svantaggio economico di regolare i rapporti locatizi con contratto collettivo. E' nostro dovere perciò di analizzare qui se tale opinione sia la giusta e la vera; quali fatti o ragioni la appoggino, che valore sia ad essi da attribuire; quali fatti infine la neghino e la condannino.

La tesi che noi combattiamo prende le mosse dalla condanna della legislazione vincolistica per passare a giudicare e giustiziare la soluzione a mezzo del patto collettivo quale soluzione di conio vincolistico. Per questo lato, i proprietari di case sono rimasti fermi alle distinzioni che l'Einaudi faceva in una sua opera stampata nel 1920 e che fa quasi testo in materia. Per loro, come allora per l'Einaudi, le soluzioni non possono essere che tre: la collettivistica, la liberistica e l'intermedia. La collettivista distribuirebbe gli alloggi ad opera di apposito Ministero, abolita la proprietà privata. La liberistica ne sarebbe il perfetto contrario. La intermedia, la peggiore di tutte per l'Einaudi, consisterebbe nella fissazione del prezzo delle case, pur lasciate alla proprietà privata, di autorità da parte dello Stato.

Vangelo sono ancora per essi le tre distinzioni dell'insigne economista: esse tuttavia possono, a nostro sommesso avviso, esporsi in altra forma. Escluse le astratte logico-ipotetiche soluzioni del collettivismo, la cui conseguenza è la morte della proprietà privata, possono condensarsi così: lo Stato non interviene

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

a limitare e dirigere la proprietà privata(soluzione liberista); lo Stato interviene *direttamente* a limitarla, vincolarla, dirigerla (soluzione che corrisponde perfettamente alla intermedia dell'EINAUDI). Nè sembri arbitraria o presuntuosa questa sostituzione, che abbiamo operata per necessità, come meglio si vedrà in seguito: la soluzione collettivistica infatti non risolve il problema, lo fa scomparire, lo distrugge: le soluzioni pratiche che sinora si sono presentate sono due, quelle due che abbiamo elencato, e che la Storia ci mostra. La tripartizione è illogica perchè mentre da una parte abbiamo una sola soluzione, dall'altra ne abbiamo due che hanno un lato, e quello fondamentale, comune: mantengono in vita la proprietà privata.

Dicevamo dunque che lo Stato o non interviene o interviene direttamente: liberismo o vincolismo. Ma tra il non intervento e il diretto intervento, l'Economia Corporativa ci insegna che esiste una terza forma (che è poi la forma corporativa) che potremmo chiamare l'intervento indiretto. Lo Stato non interviene ad imporre uno schema di contratto, nè un prezzo, abilita però le parti a comporre —obbligatoriamente — tale schema, controllandole a mezzo di organi suoi; o, per esporre entrambi le suggestive teorie del Corporativismo, si serve di organi indiretti per creare la norma regolatrice dei rapporti tra le parti. In entrambi i casi — i quali a chi prescinde da valutazioni giuridiche appaiono identici — si ha una nuova forma di regolamentazione del mercato che non è nè la vincolistica, nè la liberistica; ma — ripetiamo — per concorde opinione della dottrina e per la rivelazione della prassi sindacale — si appalesa come forma nuova, ignota al passato.

Basterebbe questa affermazione, saldamente suffragata dalla dottrina, a dirci che pericoli e danni della legislazione vincolistica nulla hanno a che fare con questa forma novella di intervento indiretto statale; e di conseguenza a farci chiaro che la condanna delle legislazioni vincolistiche riguardo alla locazione di case non può estendersi, per una malintesa analogia, alla contrattazione collettiva: come ad essa non possono estendersi i difetti non lievi del liberismo arbitriale che si converte in violenza o sopruso.

Ma la peculiarità della merce « abitazione » potrebbe in-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

durre nel pensiero che, anche causa la crisi, alcuni dei difetti deplorati nel regime vincolistico si riverberino sul sistema del contratto collettivo e facciano preferire, ad esso pure, quello liberistico: per questo sentiamo il dovere di esaminare le colpe rimproverate al vincolismo e di vedere, caso per caso, punto per punto, se e quanto possano al corporativismo inerire.

9) Prima tuttavia di esaminare partitamente il problema, ci si concedano alcune constatazioni preliminari. Per la seconda volta ci serviamo della constatazione come di uno strumento logico adatto al terreno della pratica. Ora vogliamo constatare chi siano coloro che sostengono la libertà assoluta di contratto. Per quanto siamo andati cercando per bibliografie e note, non ci s'è parato davanti come propugnatore della libera contrattazione nel nostro campo, nessun economista o scienziato non appartenente alla così detta scuola liberista: nessun cultore di economia, cioè , che ammettesse la contrattazione collettiva in certi campi o l' intervento statale in certe zone, per venirla poi a negare sul terreno di che noi ci occupiamo.

L'atteggiamento di chi assume, rimpetto al nostro problema, la posizione del negatore di ogni genere e specie di vincolo, è unicorde: è insomma il medesimo in tutti i campi, da quello del contratto di lavoro a quello del contratto di compravendita e di commercio. L'EINAUDI e il PRATO, corifei della scuola liberistica italiana, sostengono sì e con copia di argomenti empirici e dottrinari, che è dannoso per l'Economia vincolare, in qualsivoglia modo, il proprietario della casa nei riguardi dei suoi inquilini, ma sostengono pure — e non bisogna dimenticarlo — che è dannoso in qualsiasi settore dell'attività economica, quello del lavoro in prima linea, l'applicare la contrattazione collettiva unica con valore di legge.

Per essi, in breve, identico è il problema e identica ne è la soluzione nei vari campi dell'Economia: il loro ideale economico, il liberismo, è sempre in ogni caso da loro sostenuto. Voler quindi scindere la loro opinione in due o più frazioni e reputar giuste in un campo quelle stesse argomentazioni dottrinali che si stimano nell'altro false ed erronee, è per lo meno equivoco e arbitrario.

Sembrerà paradossale, ma dalla negazione della scuola li-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

berista ne viene piuttosto un puntello per la nostra tesi che un ostacolo. Secondo il liberismo non è opportuno scindere un principio economico, sibbene conviene applicarlo per tutta l'estensione dell'Economia; in modo integrale. Ora il nostro principio economico, il credo nuovo, se è vero che esiste, non par logico nè vantaggioso volerlo restringere o soffocare in termini angusti.

Questo premesso per distruggere il valore dell'autorità ed opporsi all'« ipse dixit » di aristotelica memoria, portiamoci a onestamente considerare la tesi contraria al nostro assunto; ricordando però che se le nostre deboli forze non sapranno aver ragione delle meditate argomentazioni della scuola liberista, frutto di lungo studio per lunga trafila di illustri studiosi, il pensiero moderno italiano e la realtà fascista sono con esse in deciso ed aperto contrasto; e ricordandoci sempre che si lavora per l'Ordinamento Corporativo Fascista, e non per gli agnostici regimi del passato.

10) Per l'Einaudi i difetti di un regime vincolistico consistono nei disastrosi effetti che da esso traggono origine, dopo un certo lasso di tempo. Dapprima il vincolo è bene accolto da una delle parti, ma poscia — sempre secondo il pensiero dell'Einaudi — si comincia ad accorgersi che, per il conseguente inasprirsi della crisi degli alloggi e per altri motivi, si converte in svantaggio per la maggior parte dei cittadini, limitandosi a produrre il temporaneo ingiusto arricchimento di pochi.

Il vincolo determina aumento della domanda e rarefazione dell'offerta; l'aumento della domanda è necessaria conseguenza dell'essere — per effetto del vincolo e della svalutazione monetaria — la merce « *casa* » più, molto più, a buon mercato delle altre merci. La rarefazione dell'offerta è conseguenza dello stesso processo: per cui chi ha una casa in affitto non è disposto a cederla ad alcuno, sia per la convenienza delle condizioni facilmente sopportabili, sia per la difficoltà di trovare abitazione altrove. Da questo trasmutarsi dell'offerta e della domanda deriva l'aumento clandestino dei fitti. Aumento che può celarsi dietro una buona uscita pagata all' inquilino; ed allora è grave sintomo di ingiustizia perchè arricchisce l' inquilino vecchio ai danni del padrone di casa e dell' inquilino nuovo.

Conseguenza di tutto ciò, spinto al limite per l'acutizzarsi

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

della crisi (addensarsi della domanda, rarefarsi dell'offerta) è che la « buona uscita » passerà da una sorta di affitto clandestino ad un vera e propria vendita clandestina, operata dall' inquilino vecchio dell'appartamento di cui, per l' impossibilità di esser sfrattato, è un proprietario, tenuto solo a versare al vero un canone annuo. Si viene a formare così il nuovo ceto degli inquilini proprietari. Lo Stato ha prelevato una tassa su di un ceto ristretto di persone per lasciarne il provento ad un altro ceto quasi egualmente ristretto. Con che giustizia non sfugge a nessuno.

Per di più, l'arresto assoluto delle costruzioni a motivo della svantaggiosità di impiegar capitali in opere edilizie porta ad aggravare la crisi, combinandosi con il crescere continuo della popolazione. Un ramo importantissimo di industria è troncato.

Ecco, il più conciso possibile, il quadro pessimista dell' EINAUDI, che ha avuto però conferma dalla storia di varie crisi e dalle recenti evenienze della guerra e del tormentato dopo-guerra. Esaminiamolo perchè è ancora la bandiera di chi ostacola ogni sistema che non lasci assoluta libertà d'arbitrio al gioco delle forze economiche.

11) Esso risulta da tutto un legamento di cause ed effetti in strettissima interdipendenza assoluta: tale che mancando una delle cause — e specie la prima — la catena si rompe o, per essere più esatti, addirittura non nasce. Ora oggi giorno, applicando qualsivoglia sistema vincolistico già bollato dalla dolorosa esperienza del passato, mancherebbe proprio la causa prima della disastrosa collana di guai: la svalutazione della lira. Se la moneta non si svaluta, il capitale e i frutti permangono quello che sono, quello che è giusto; la domanda non ha nessun impulso ad iniziare la sua corsa a precipizio verso l'aumento; e se aumento ci sarà, consisterà in graduale normale elevarsi del tenor di vita. Allo stesso modo, l'offerta non ha nessun motivo plausibile per andar rarefacendosi; l'affitto clandestino non nasce che in casi sporadici; il ceto dei proprietari inquilini non ha mezzo di uscire dal suo guscio.

E la storia? Ed il suo insegnamento? Vogliamo detronizzarla dall'antico seggio di « magistra vitae »? O non abbiamo mai letto quello che è successo all'epoca dell'Impero romano? O non

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

sappiamo nulla della crisi di abitazioni del passato e del malaugurato regime vincolistico? Abbiamo già dimenticato l' insegnamento e il monito dell'ultima guerra? Siamo proprio, come dice l'EINAUDI, intestarditi a voler non tener conto dell'esperienza dei padri e a voler ripercorrerne le tappe dolorose?

Giuste domande. Ma noi non rinneghiamo gli ammaestramenti della storia, solo ci permettiamo di osservare che se essa ci mostra ingiustizie e rovine inseparabili accompagnatrici del vincolo locatizio, si è perchè in passato si ebbe il torto di ricorrere al vincolo solo quando si era in un buio periodo di crisi generale e di svalutazione monetaria. Nullameno non dobbiamo credere che la svalutazione monetario debba come la sposa fedele seguir sempre e in ogni luogo il marito, abitando ove egli abita: essa ha un'esistenza propria non legata a quella del vincolo e può spesso trovarsi da esso divisa: può esistere ove quello non è, e non esistere dove quello sia. Rimane oscura l'arcana ragione per cui al sistema vincolista dovrebbe di necessità far seguito la svalutazione della moneta. Par più logico pensare che in periodo di crisi e di svalutazione monetaria si ricorra al vincolo per calmare l'angoscia momentanea, incuranti del futuro.

E' per lo meno necessario, perciò, che chi vuol negare la praticità del regime vincolista, in tempo normale, non si basi nè sui momenti convulsi e straordinari della storia, nè sui ragionamenti nel cui calcolo entra la svalutazione della moneta; ma ricostruisca una nuova teoria, fondata sui soli fattori che, scartata la svalutazione della lira, rimangono a sua disposizione.

Così potrebbe parlare un fautore del vincolismo, però il corporativismo non ha neppure bisogno di farsi paladino di un principio, a volte troppo calunniato, che pur sembra aver con esso qualche contatto.

12) Esso può andar ben oltre. Può dimostrare che anche in periodo eccezionale di svalutazione della lira e di crisi, il sistema corporativo non genera quelle dannose conseguenze che si rimproverano al sistema vincolistico; o almeno non le genera più di quanto non faccia il liberismo economico.

Ammettiamo come ipotesi che al sopravvenire di una crisi generale con inflazioni e svalutazioni esistano dei contratti col-

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

lettivi di locazione delle case. Quale sarà la più naturale conseguenza? La denuncia del contratto da parte dei proprietari, mutando per la svalutazione monetaria le condizioni del mercato; ed in seguito o la creazione spontanea da parte delle associazioni interessate del nuovo contratto, o la creazione coattiva di esso per effetto della sentenza del Magistrato del Lavoro. In entrambi i casi: adeguamento del valore della casa a quello della svalutatata moneta. Di qui non sovraddensarsi della domanda, rarefazione dell'offerta, ceto inquilini-proprietari.

Ed è naturale che così sia: perchè il sistema corporativo non agisce sul prezzo lasciando libero il gioco di tutti gli altri fattori, bensì disciplina domanda e offerta, generando in tal guisa una azione indiretta sul prezzo stesso; per dirla con una suggestiva frase oggi di moda: l'ordinamento corporativo realizza le condizioni della libera concorrenza, che la libertà assoluta di contratto turbava in favore del più forte.

L'Einaudi in persona osservava che « ognuno avrà case entro i limiti dei denari che egli dispone e coloro che non hanno denaro disponibile possono rischiare di restar senza casa o esser costretti a restringersi in un numero di camere insufficiente ai loro bisogni ». Questo è il puro liberismo economico; ma che ne succede del conclamato e acclamato solidarismo nazionale? E che significa collaborazione di classi e giusta ripartizione della ricchezza? Si torna al vecchio mondo del « lasciar fare, lasciar passare », il quale, checchè si dica, non è mai stato neppure il vero mondo liberale, e che non può certo essere quello fascista.

Lo Stato, concepito come modernamente si comincia a concepirlo, non può lasciare che alcuni dei suoi cittadini non abbian pane, lavoro, abitazione: lo sforzo dello Stato moderno è proprio qui: nell'estensione della solidarietà e della previdenza sopra ogni particolare egoismo di gruppo o di fazione.

I danni del vincolismo, come abbiamo veduto, non possiamo farli pesare sull'organizzazione corporativa: vincolo e ordinamento corporativo, che è disciplina spontanea, sono due cose nell'essenza diverse. Quando si confondono, o si condanna in blocco tutto il nuovo movimento di pensiero o si gioca sopra un equivoco. In ogni modo non si rimane nell'ambito delle nuove dottrine.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Le suesposte considerazioni valgono a difesa del punto più criticabile e meno saldo che una contrattazione collettiva potrebbe regolare: il canone d'affitto. Ma fra proprietario e inquilino ci sono altri rapporti: regolarli con legge potrebbe esser dannoso? Obbligare il proprietario a lasciare che, se ho tempo e voglia, mi diletti a suonare il pianoforte, potrebbe portare un danno all'Economia? O permettermi di tenere, d'accordo con la civiltà e il progresso, la radio nella mia camera, risulterebbe all'Economia esiziale? Non lo credo. Par naturale pensare che anche il diretto vincolo assoluto e immutevole che lo Stato impone con la legge non apporti alcun danno in tali casi all'Economia e forse qualche vantaggio alla massa degli inquilini. Figurarsi un vincolo voluto dalle parti e agevolmente mutevole!

Chi pensi ora che la contrattazione collettiva più che regolare il numerario dell'affitto, ne regola le modalità, aderente ai mutevoli sviluppi dell'Economia, sa che pensare della non convenienza economica che ad ogni istante si porta innanzi dai sostenitori della tesi a noi contraria.

13) Ma se dietro la trincea economica teorica non c'è più posto, i fautori della non creazione del Sindacato degli Inquilini portano avanti, per formarne una barricata, una congerie confusa di difficoltà d'ordine pratico che possiamo sommare in due gruppi:

a) difficoltà di trovare un contenuto al patto collettivo, un contenuto cioè che sia adatto, secondo le finalità del Corporativismo fascista, ad esser regolato, in pratica, da un patto collettivo;

b) difficoltà di stipulare tal contratto: il che si risolve più chiaramente in una domanda: come si potrebbe ad esso dar vita?

La prima ha il suo presupposto nel reputare la «casa» una merce eguale alle altre, senza speciali caratteristiche e spiccate peculiarità. Pare, a prima vista, che chi affitta la casa si trovi nelle identiche condizioni di chi vende qualsivoglia altro oggetto e di chi lo compera. Se dunque al commercio, e per esser più precisi, ai rapporti tra consumatori e venditori non si pensa ad estendere il contratto collettivo — e il pensarci sembrerebbe

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

un paradosso —, può sembrare che esso non possa nè debba essere esteso al *sistema* di rapporti di cui ci occupiamo. Anche per i commercianti, l'attività prevalente non è certo quella industriale (anche se sono datori di lavoro rispetto a determinate categorie di prestatori d'opera); anche essi hanno il loro naturale contrapposto in una massa che è gran parte della Nazione e può — in potenza — considerarsi come tutta la Nazione. Eppure a nessuno salta il ghiribizzo di voler elevare a lor controparte una salda e compatta Federazione di consumatori!

Va bene. Il ragionamento può sembrar buono e la sua appariscenza logica può trarre con agevolezza in inganno, tuttavia in esso è celato un sofisma.

Intanto possiamo fondarci sopra una irrefutabile constatazione: se l'associazione degli inquilini è esistita e ha svolto una sua attività, sia pure in anni lontani; se la scienza giuridica ed economica hanno avuto modo e voglia di occuparsi di essa con seria meditazione e studio, mentre l'associazione dei consumatori pare uno scherzo; è indiscutibilmente certo che tra l' un campo e l'altro c'è una differenza, e non trascurabile. Perchè o come non c' importa, ma è lapalissiano che la categoria degli inquilini è individuata e individuabile, mentre quella del consumatore non lo è: l' una è *omogenea,* l' altra *eterogenea.* Di più ancora: esiste uno schema contrattuale per la locazione di case, costituito da quelli stessi che vogliono fingerla eguale alle comuni attività commerciali; ma per esse, in massima, ciò non si verifica. Già due differenze di effetti dunque, che non possono non essere figliati da una differenza essenziale.

Attraverso il contratto tra il proprietario e l' inquilino, si instaura un complesso sistema di rapporti, di doveri e di diritti. Laddove la compera della merce pone a contatto, solo per un attimo (astraendo dalle discussioni contrattuali), venditore e compratore, la locazione, se protratta per lungo tempo e se regolata particolarmente, pone a contatto continuato l'una coll'altra entrambi le parti. La differenza essenziale tra le due situazioni per noi consiste appunto qui, in questa instaurazione complessa di doveri e di diritti: di un sistema, pur limitato e embrionale, di doveri e diritti.

Ora chi tenga presente che per alcuni scrittori la ragione

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

del contratto collettivo consiste nella sostituzione della legge convenzionale delle parti alla legge unilaterale autoritativa: del contratto dibattuto al contratto non discusso sibbene solo sottoscritto; e chi ricordi che a questo suo carattere, tra gli altri, si deve l'ostilità ad estenderla dal contratto di lavoro ad altri campi; chi tutto questo ricordi non può lasciarsi sfuggire la rilevante importanza della constatazione che abbiamo fatto. Quale infatti tra i due contratti: quello che instaura un sistema di doveri e diritti o quello che si limita a un frettoloso passeggero contatto, è più accosto al contratto di lavoro, alla legge convenzionale delle parti sostituita a quella autoritativa? O, per chi crede che stia a base del moderno diritto del lavoro, al concetto di ordinamento giuridico (istituzione, secondo il ROMANO)?

Si badi, non si è affatto parlato di voler ammettere i rapporti locatizi in esame nel concetto, vasto, dell' istituzione, abbiamo solo rivolta una domanda la cui risposta non può essere dubbia, nè lasciar dubbi. Se si potesse sostenere che al concetto di istituzione si sale per gradi e che oltre a un ordinamento e a un non-ordinamento c'è un quasi-ordinamento, una quasi istituzione — e filosoficamente par possibile — diremmo che mentre nel campo del lavoro i rapporti dan vita ad una istituzione (l'Impresa) e nel campo commerciale i rapporti tra consumatore e negoziante non danno vita a nulla che ricordi anche alla lontana l'istituzione, nel nostro campo i rapporti tra proprietario e inquilino, per la loro sistematicità e la loro permanenza, dan vita ad una quasi-istituzione: sono il gradino per cui si sale all'istituzione.

L'egual cosa, con nessuna variante, può dirsi per gli affitti di fondi rustici, ove è stato riconosciuto validissimo il contratto collettivo. E lo stesso trattamento, perciò, si impone.

Tra le varie locazioni, che ci permettiamo (per semplificare non per definire) di chiamare quasi-istituzioni, c'è però una scala gerarchica. Al sommo sta la locazione di fondi rustici, da cui risulta attività produttiva; non molto lontano da essa la locazione di stabili, da cui non risulta attività produttiva, ma che è il modo con cui la maggior parte dei cittadini si procura la casa: sovviene perciò ad uno dei bisogni fondamentali della vita sociale.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

A questo punto la difficoltà è superata. Il patto collettivo non dovrebbe far altro che sostituire lo schema contrattuale a quello autoritario, adesionistico, predisposto da una sola delle parti: allo schema unilaterale, quello bilaterale; allo schema indiscusso, quello frutto di discussione; allo schema di schiacciamento economico, quello di giustizia.

Nè la sostituzione, crediamo, sarebbe difficile.

14) Ma un'altra domanda ci eravamo rivolta: come si potrebbe dar vita ad un contratto collettivo?

La maggior difficoltà parrebbe quella di «sindacare» gli inquilini: eppure il passato ci insegna che ciò non dovrebbe esser difficile. Del resto anche ammesso, e non concesso, che non si possa riunire il numero dei soci sufficiente a costituire il Sindacato, ci sono vari mezzi per addivenire egualmente ad una norma convenzionale, o per lo meno non unilaterale.

Il sistema corporativo concede alla Corporazione, composta pariteticamente, di emanare norme che hanno l'identico valore del patto collettivo. Basterebbe quindi, semplicemente, riconoscere il potere di sindacarsi alla categoria inquilini, e creare la correlativa Corporazione. Ammesso infatti che sia riconosciuta la possibilità di un contratto collettivo a sostituzione dei vecchi schemi contrattuali nei rapporti locatizi: o non si crea la Corporazione, o se essa si crea, non può esser composta che *pariteticamente*, cioè avere i rappresentanti della categoria inquilini, anche se non rappresentata da Sindacato. Ci si può obbiettare che per emanare le sue norme la Corporazione ha necessità della delega da parte delle associazioni sindacali: e allora qui nasce una grossa questione, che impostiamo senza attentarci a risolverla. Se manca un Sindacato e c'è il Sindacato opposto, la Corporazione può o non può sorgere? E se sorge è possibile che mancando la delega d'una delle parti resti inattiva a contemplare ciò che va succedendo? Il problema è grave perchè investe e involge altri problemi; e tocca la perfezione della legge. Può esistere un Sindacato senza il suo contrapposto? Ma se ai Sindacati è fatto obbligo (sia pur senza sanzione) di concludere il contratto collettivo, come può spiegarsi tale esistenza? E il Curatore?...

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Più si procede e più i problemi si intricano, si avviluppano e riesce difficile di separarli.

Ma noi crediamo che non ci sarà bisogno di espedienti: sollecitate, le associazioni inquilini si costituiranno ed entreranno a far parte del nostro Ordinamento corporativo. Così attueranno fra l'altro quell'opera di consulenza e assistenza utilissima ai soci e quell'opera *conciliativa* che sarebbe necessaria a dirimere tanti minuscoli conflitti. Perchè l'associazione sindacale non si esaurisce con la creazione del contratto collettivo, ma deve svolgere importantissime funzioni conciliative, assistenziali e consultive che, bene esplicate, possono (nel campo di cui trattiamo) recare efficace contributo alla distruzione della vecchia mentalità litigiosa e spianare le barriere che separano l'inquilino dal proprietario di casa, congiungendoli sul terreno d'una sana e benintesa collaborazione. Il che — non si dimentichi — *non è l'ultimo scopo* cui tende l'Ordinamento Italiano. E, sia detto senza ironia, il Sindacato inquilini avrebbe da lavorare assai su questo terreno di consulenza e conciliazione, molto più di quello che non abbia il Sindacato di lavoratori su quello del lavoro.

15) Le soluzioni che siamo venuti illustrando e valutando, sulla falsariga dello studio del prof. FERRARA, hanno sollevato forti opposizioni dottrinarie. Numerosi articoli, a carattere spiccatamente giornalistico, si son fatti a giustiziarle, mulinando in aria l'accusa di demagogismo: di essi non è qui il caso di far parola.

Tuttavia ci appare opportuno, tralasciando la polemica spicciola, indugiarci ad esaminare quelle altre critiche serene e obiettive che, essendo opera di rinomati studiosi ed avendo quasi una veste ufficiosa, prospettano con competenza l'altra faccia del problema: ne illuminano le difficoltà pratiche e le antinomie teoriche.

Valga per tutti l'esame di un articolo del MALINVERNO dal titolo interrogativo « Nuovi sviluppo del Diritto Corporativo? », comparso sulla rivista della Federazione della Proprietà Edilizia e seguìto da una consciente breve nota dei suoi dirigenti.

Per ciò che riguarda le critiche di carattere economico sti-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

miamo d'aver già in precedenza risposto. Vogliamo però prender atto di una considerazione, che può esser giusta e può essere erronea, del MALINVERNO, circa gli schemi contrattuali unilaterail con le deprecate clausole di favore: esse per l'Autore, pur esistendo, restano sulla carta e sono sfruttate dai padroni di casa « ma solo per liberarsi di aspiranti che danno a dubitare di un regolare pagamento ». Ora, osserviamo noi, questa è una credenza un po' ottimista che vede l'uomo armato usar solo a buon diritto delle armi e lascia in ombra i casi in cui egli commette, valendosi dell'arma, un sopruso, una sopraffazione e magari un delitto.

Chi ci assicura che tutti, proprio tutti, i proprietari di case saranno onesti, avveduti, illuminati?

16) Il MALINVERNO espone il suo dubbio che, in pratica, non si possa giungere alla creazione di un Sindacato di inquilini. Ma esso dubbio non ci contagia perchè teniamo fisso lo sguardo su un fatto inoppugnabile: che le associazioni di inquilini esistevano già al pari delle associazioni dei lavoratori. E se esistevano, significa che possono in futuro riesistere; rinascere, se più piace.

Più da meditarsi ci appaiono le antinomie teoriche che esisterebbero tra l' odierno Ordinamento Corporativo e la creazione di un Sindacato di inquilini. Non siamo proprio affatto convinti che l'Ordinamento Corporativo, che non vuol creare con la Corporazione un corpo intermedio del genere di quelli del Medio Evo, nè vuole legare troppo indissolubilmente l' individuo alla categoria professionale, facendogli esaurire tutto sè stesso nel suo ambito, ripugni ad una appartenenza del cittadino a più sindacati. Siamo anzi convinti del contrario: dell'opportunità di non vincolare troppa parte dell' individuo al Sindacato di categoria, sottraendolo al vincolo più alto con lo Stato. Opportunità, del resto, che le decisioni della giurisprudenza, la quale distingue tra inquadramento sindacale e applicazione al singolo (anche contro l' inquadramento) di un contratto collettivo, mettono in più chiara luce. Ma anche se fosse vera tale antinomia, essa avrebbe già fatta la sua comparsa proprio ad opera della Federazione della Proprietà Edilizia, dove molti, già regolarmente i-

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

scritti ad altri Sindacati quali datori di lavoro, ricompaiono in veste di proprietari di case.

Nè ci appaiono appieno convincenti le constatazioni addotte a prova di tale tesi: che il Sindacato inquilini è stato sciolto e che è stata sciolta una società tra gli utenti del telefono. Non la prima: perchè se il Sindacato inquilini non fu riconosciuto, la Federazione Proprietari visse per un pezzo senza poter ottenere il riconoscimento. Non la seconda: perchè il telefono non ha un valore sociale indiscusso e rilevante come l'abitazione, e perchè non esisteva il contrapposto Sindacato delle Compagnie Padrone di Telefoni.

Tralasciamo l'obiezione che, secondo la lettera della legge, l'Associazione inquilini non può costituirsi perchè non è di lavoratori, cui abbiamo già risposto nei precedenti paragrafi.

17) Passiamo piuttosto a esaminare la proposta che il Malinverno fa per risolvere i rapporti di locazione tra proprietarii ed inquilini con uno schema quasi concordato tra le parti. Si tratterebbe di creare presso i Consiglii dell'Economia, un ufficio incaricato di redigere i contratti tipo per la locazione di case, e di concedere agli utenti (gli inquilini) di presentare a tale ufficio reclami e proposte. L'ufficio, naturalmente, se si crede opportuno di giungere ad ammettere la voce del singolo inquilino, sarebbe alla dipendenza della Federazione della Proprietà Edilizia. Si tratta allora d'esaminare che efficacia o valore avrebbe la concessione al singolo inquilino di servirsi di una specie di diritto di petizione. Intanto — e questo giustamente — osserva il Malinverno che tale diritto non potrebbe venire applicato senza limiti. Si prenderebbero così in esame solo quei reclami o quelle proposte che fossero formulate da un certo numero di inquilini (da fissarsi almeno in venti, trenta, cinquanta) e autenticate dal notaio, *che dovrebbe far riflettere i firmatari sulla serietà importanza e gravità del loro passo.*

Ora è chiaro che tali limitazioni distruggono quasi affatto la concessione. Se è facile infatti trovare un certo numero di iscritti per costituire una stabile associazione, per cui essi non incontrano responsabilità e che, assistendoli e dirigendoli, può loro ritornare utile, anche a prescindere dalla formulazione del con-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

tratto collettivo, non è facile, senza pubblicità, sovente senza notorietà, e in brevissimo tempo, riunire 50 firmatari, davanti ad un notaio, per fare una proposta che non potrebbero poi in contraddittorio sostenere e che potrebbe, a piacere dell'ufficio, — non sarà, ma potrebbe — esser negletta.

Sarebbe lo stesso come formare di volta in volta associazioni che durino l'« espace d'un matin ».

Ma se s'arriva a questo, perchè non si fa un passo di più e non si approva la creazione di un Sindacato che esprima i desiderata degli inquilini, sollecitando le loro proposte e vagliandole? che possa denunciare un contratto reputato inadatto alle mutate condizioni? che possa ricorrere al Magistrato del Lavoro per l'interpretazione e la creazione del contratto collettivo? che abbia i suoi rappresentanti nel Consiglio Nazionale delle Corporazioni? che infine tuteli assista i propri soci e concilii inevitabili minimi contrasti?

18) Un'altra soluzione, se proprio non si vuole l'Associazione degli inquilini, proporremmo noi per questo problema.

La Federazione della Proprietà Edilizia aderisce alla Confederazione dei datori di lavoro dell'Industria, così come la Federazione Autonoma degli Artigiani. I contratti collettivi, speciali, con la Federazione autonoma dell'Artigianato li stipula l'Unione dei Sindacati dell'Industria (Lavoratori). La Federazione della Proprietà Edilizia non si limita al campo del lavoro, ma si interessa di altri rapporti; così si ha questa conseguenza: che alcuni datori di lavoro, in gruppo, assumono compiti che trascendono tale loro qualità.

Chi potrà far loro, in tali nuove funzioni, da contro parte? E' logico: i Sindacati dei Lavoratori. Non perchè l'inquilino sia necessariamente un lavoratore, ma perchè si tratta di contrapporsi ad una associazione di datori di lavoro, e perchè il problema della casa è grave specialmente per le classi umili, lavoratrici, che hanno maggior interesse a farsi tutrici delle esigenze degli inquilini.

Non si dica che la nostra proposta è irrealizzabile, nè che facciamo del classismo e della demagogia.

E' tanto poco irrealizzabile che nella pratica s'accenna di già: chi ha un po' di conoscenza diretta di uffici legali dei Sinda-

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

cati ricorda d'aver più volte ricevuti e, per quanto era in lui, diretti, consigliati, aiutati, non in veste di impiegato sindacale ma a causa dell'ufficio sindacale, poveri operai sfrattati o minacciati di sfratto.

L'operaio, il lavoratore in genere, quanto più è umile tanto meno concepisce e comprende elaborate distinzioni d'organismi e di burocrazie: sente col suo spontaneo e irriflessivo intuito popolare che il Sindacato di cui fa parte deve essere un po' la sua guida, il tutore naturale di tutti i suoi interessi. Corre là perchè spera e presente che là troverà ancora assistenza.

Si è abituato a correr là quando ha bisogno di consiglio e di appoggio, e vi corre anche quando il consiglio non è prescritto dallo Statuto. Vi corre non solo quando è senza lavoro o reclama i propri diritti, ma anche quando è in pericolo di esser gettato in mezzo ad una strada, o le pretese del padrone di casa si fanno esose ed eccessive.

Là dovrebbe trovare, non per umanità dei dirigenti, ma per norma di legge, assistenza e tutela, anche legale.

Poco ci vorrebbe a prendere atto di questa pratica minuta, che è un chiaro sintomo, e contrapporre, per attività contrattuale collettiva e per attività conciliativa e tutela legale, alla Federazione della Proprietà Edilizia i Sindacati dei Lavoratori.

Creare in seno ad essi una commissione per la stipulazione dei contratti collettivi, e lasciare l'attività minuta di consulenza e assistenza, con le funzioni conciliative, alle singole unioni.

Esemplificando: la stipulazione del contratto avverrebbe tra la Federazione provinciale Edilizia ed una commissione formata, provincia per provincia, dai rappresentanti dei varii Sindacati dei Lavoratori. In prevalenza composta dai Sindacati dell'Industria, Sindacati cittadini per eccellenza.

L'attività conciliativa, però, sarebbe svolta dalla Federazione della Proprietà Edilizia, e da ogni singola Unione. Per il lavoratore del commercio, dal Sindacato del Commercio, per quello dell'Industria, dal Sindacato dell'Industria. Lo stesso si avrebbe per la consulenza e l'assistenza legale, che si ripartirebbero per i vari uffici legali dei vari Sindacati.

Si potrebbe per questa via giungere anche alla paritetica Corporazione.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

19) Come si vede, si tratta di un progetto semplicissimo che non ha bisogno nè di radicali trasformazioni, nè di innovazioni iperboliche, nè di mastodontiche creazioni. Solo di un po' di buona volontà.

Come conclusione ripetiamo le oneste parole del FERRARA:
« E' da augurarsi che il germe di giustizia sociale riposto « nell'auto-difesa di classe non venga localizzato ai rapporti di « lavoro, ma possa enuclearsi e svilupparsi ed espandersi, ovun- « que lo richieda l' interesse supremo della Nazione ».

VALENTE SIMI

Bibliografia:

FRANCESCO FERRARA. — « Nuovi sviluppi del Diritto corporativo », in Archivio di studi corporativi, 1931, Fasc. 1.°

B. A. GENCO. — « La proprietà edilizia nei suoi problemi e nella sua organizzazione », 1929.

MALINVERNO. — « Nuovi sviluppi del Diritto Corporativo? » in La Proprietà Edilizia Italiana, Gennaio 1932, p. 14 segg. (seguito da una nota della Direzione, pag. 21).

LUIGI EINAUDI. — « Il problema delle abitazioni », 1920.

DARIO GUIDI. — « Inquadramento dei Proprietari di case », in Diritto del Lavoro, 1928, pag. 156.

ID. « L' organizzazione sindacale dei Proprietari di case », in Diritto del Lavoro, 1929, pag. 369.

MARCELLO ANDREOLI. — « Il Regolamento sindacale dei rapporti di lavoro agricolo », in Diritto del Lavoro, 1929, pag. 699.

M. FERRARIS. — « La crisi e la politica delle abitazioni », in Nuova Antologia, 1919.

SPECTATOR. — « Il rincaro dei fitti e il calmiere delle pigioni », in Nuova Antologia, 1914.

R. BACHI. — « Leghe di inquilini », in Critica sociale, 1909, pag. 325.

LA PROPRIETÀ EDILIZIA ITALIANA — Rivista della Federazione Nazionale Fascista della Proprietà edilizia, Anno 1929.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

Défaillance de l'Etat.

La plupart des moralistes, écoutés dans l'étude des sciences politiques, croient avori défini l'inquiétude contemporaine en énonçant cette vérité squelettique: une défaillance de l'Etat est à l'origine de tous les maux actuels. Mais prenez garde, una défaillance n'est pas une entité en soi-même. Personne ne connaît une maladie qui se nomme la fièvre. Bien ingénieux serait celui qui découvrirait ce mal, la défaillance. Pour un docteur, ces deux termes désignent des symptômes. L'organisme réagit-il avec violence contre l'invasion microbienne? Le déséquilibre physique, résultat de cette lutte, s'appelle la fièvre. Au contraire, les possibilités réactives de l'individu sont-elles nulles? L'Etat de dépression qui apparaît se nomme la défaillance. En médecine, comme en politique, la défaillance est un indice. Elle est le signe d'une abdication dont la nature et les causes restent à établir et à déterminer.

Dans le domaine syndacal et corporatif, l'Etat cèdet-il aux ambitions égoïstes des « républiques autorisées »? Il manifeste une défaillance. Au cours de l'Histoire, les causes de défaillance ont été de nature diverses. Depuis le ministère du cardinal Richelieu jusque vers le milieu du XVIIIeme siècle, l'Etat renonce-t-il à révoquer la charte de reconnaissance d'une association séditieuse? Seuls des motifs circonstanciels, tenant au prestige des ministres ou au choc imprévu d'un obstacle éphémère, enchaînent son action. Ce qui nous permet aujoud'hui ce diagnostic rétrospectif: nous discernons, dans ce cas, une défaillance de l'autorité causée par une carence de l'Etat. Depuis 1750, dans un second laps, dont la Révolution française marque le terme, la faculté de promulguer un édit de révocation n'est plus uniquement subordonnée aux qualités physiques d'un chancelier ou

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

d'un contrôleur général des finances. Elle se trouve entravée et contrecarrée par une légalité fictive que les associations dissidentes opposent à la légalité traditionnelle. Ce qui produit une défaillance de l'autorité, causée par une crise du régime. Enfin, sous le système libéral, la validité du droit de revocation n'est pas contestée; mais la structure de l'Etat — l'alternance des partis au pouvoir — paralyse l'application de la loi. Ce qui se traduit par une défaillance due à cette impotence interne, une crise de l'Etat.

De ces premières constatations, que faut-il induire? L'Etat peut-être privé du droit de contrôle établi sur les « républiques autorisées » en ces trois cas très précis. Pour des raisons de prestige: c'est ce que nous trouvons dans la première période des défaillances de la monarchie. Pour des raisons juridiques: c'est ce que nous trouvons dans la seconde période des défaillances de la monarchie. Pour des raisons inhérentes à la nature de l'Etat: c'est ce que nous trouvons sous le régime libéral. Ceci posé, examinons ce premièr cas: une défaillance de l'autorité causée par une carence de l'Etat.

Sous Louis XIII, un privilège attaché à la charge de membre du parlement de Paris est abrogé. La magistrature présente au roi des remontrances. Au plaignant, M. de Guéménée lance cette boutade: « Messieurs, vous prendrez bien votre revanche sous la minorité ». Le conseil est retenu. Quelques années plus tard, le roi est mort, Louis XIV est mineur. Dans le pays, c'est la Fronde. « En ce temps, écrit Voltaire, les Français se précipitent dans les séditions par caprice et en riant: les femmes sont à la tête des factions: l'amour fait et rompt le cabales. Tous les partis se choquent, négocient, se trahissent tour à tour. Chaque homme important, ou qui veut l'être, prétend établir sa fortune sur la ruine publique et le bien public est dans la bouche de chacun. En France, une reine régente n'a jamais l'autorité d'un monarque. Le roi n'étant que le Dauphin, il ne peut trancher entre les différentes compétitions. Aussi, dans le pays, cette effervescence, ces contestations, tout ce qui aujourd'hui suscite un tumulte dans le stade lorsqu'un match de fottball se déroule

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

devant un arbitre sans crédit. Dans le domaine politique, Mazarin est, pour son époque, cet arbitre dont chacun croit qu'il est noble de combattre les sanctions. Ses origines étrangères préviennent la nation contre lui. La solidité de sa position est encore réduite par la minorité du monarque. Pendant tout le cours de la Fronde, les associations séditieuses réclament l'exil du ministre. Au cardinal Mazarin qui vit la loi, on veut substituer Monsieur le Prince, lequel dort la loi.

Pendant une régence, la monarchie française peut ressembler au régime libéral. En ce laps de temps, la volonté du peuple n'est pas toujours la somme des volontés hiérarchiques coordonnées et exprimées par le chef de tous les ordres, le roi; elle tend à devenir une volonté générale fictive, présentée par une ligne de factions momentanément unie sur les hypothétiques promesses d'un calcul opportuniste. Un roi mineur ne saurait promulguer par décret le voeu de ses peuples; juridiquement, ce droit est reporté sur ce monarque par intérim, un régent ou une régente. La compétence de ce suppléant n'est-elle pas contestée? Une régente, même intègre est toujours soupçonnée de partialité.

Alors que se produit-il? C'est l'éveil sonnè par une diane sourde, pour toutes les corporations dont la vie s'écoule dans la nostalgie d' un privilège aboli. L' incertitude du moment exalte à la dissidence. « Richelieu a demandé beaucoup au pays et tout ce qui a été contenu sous sa main de fer se libère sous Mazarin » (Jacques Bainville). Des confédérations se forment. Aux ministres du roi, c'est-à-dire aux ministres de la nation, elle prétendent substituer des ministres serviteurs de leurs desseins particuliers. Semblables en cela à certaines de nos majorités parlementaires cristallisées sur les postulats d'une revendication de classes, les confédérations ennemies de Mazarin portent leurs suffrages à ces hommes de gouvernements qui assurent le triomphe d'une émeute juridique en consignant la loi dans ses registres, avant de la mettre en vacances. Le gouvernement des confédérations est l'ordinaire du régime libéral. Au temps de la Fronde, il n'eût été qu'un accident. Le roi majeur, la volonté nationale retrouve sa plénitude d'expression.

D'où je conclus: la défaillance du pouvoir, en face des vel-

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

léités d' indépendance manifestées par les « républiques autorisées », est due, pendant la régence de la reine Anne d'Autriche, a une carence de l'Etat, la minorité du roi. Sous le régime libéral la défaillance de l'autorité est provoqué par une crise de l'Etat, dont voici les deux virus; l'alternance des partis au pouvoir et la substitution de la volonté des cartels à la volontè nationale.

Depuis le milieu du XVIIIème siècle, le problème du contrôle des corporations par l'Etat devient très complexe. La dissidence syndacale n'est plus, comme sous le ministère de Mazarin, le fait de quelques groupes qui profitent de l'handicap d'une minorité pour s'adonner à une incartade hors des disciplines nationales. C'est le principe même du contrôle de l'Etat dont chacun nie la compétence.

Pendant les dernières décades du règne de Louis XV, les associations atteignent un développement pléthorique. Dans leur charte de reconnaissance, certains paragraphes sont dépouillés de leur objet. Le titre survit à l'obligation. La solde, perçue sans corrélation avec le service, devient le privilège. Pour égaliser les forces nationales — M. le sénateur Henry de Jouvenel dirait aujourd'hui pour le normaliser, et un fasciste italien dirait pour les coordonner — il est nécessaire, selon les possibilités limitées de la législation corporative, sous l'ancien régime, de révoquer l' acte de reconnaissance, puis de le recréer. A cette procédure, les corporations du règne de Louis XV ne reconnaissent aucune légalité. Retranchèes derrière un principe qui, pour l'epoque, équivaut à celui de la liberté syndacale, elles prétendent que la plupart de leurs franchises sont des lois fondamentales du royaume, donc des chartes irrévocables.

En face de cette opposition, que fait le roi? L'ancienne législation féodale a préconisé la soumission du vassal à son suzerain. Faut-il exhumer cette doctrine? Ses préceptes ne paraitront-ils pas désuets en un temps où il ne s'agit plus de fixer les rapports de l'Etat avec des agrégations d'un caractère exclusivement militaire? Dans sa tâche de gouverner et d'administrer, la monarchie doit justifier ses droits sur le mesure d'un principe nouveau. Louis XV opte pour le droit Divin. De quels motifs procède ce choix?

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Montesquieu et les lois fondamentales.

Pour comprendre les raisons qui déterminent Louis XV a se réclamer du « Droit Divin »; il est nécessaire de rappeler quelle est au XVIIIème siècle la position exacte du monarque. De cette position, les historiographes nous donnent une définition dangereuse. « Le roi, ont-ils déclaré, est le premier noble de son royaume. « Ceci demande un mot d'explication. Si, par cette phrase, on veut dire que le monarque, occupant la plus haute de toutes les hiérarchies, est, par sa fonction de juge suprême et d'arbitre, le premier de tous les Ordres, on donne, de la position du roi, en utilisant la phrase des écrivans du siècle, une définition exacte. Mais, si de cette première position: « le roi est le premier des nobles », on induit que les intérêts du roi sont forcément ceux de la noblesse, on fausse par cela même toute l'Histoire. Les rois de France luttèrent contre les abus en tribuns du peuple; quelles que soient nos opinions actuelles sur les questions de régime, ce fait ne peut être oublié.

Dans les lycées, on étudie trop les lignes de la littérature et de la philosophie au XVIIIème siècle comme si leur dessein était, entre ciel et terre, le jeu d'un apprenti sorcier. Trianon efface Versailles. La cour devient une bergerie. La noblesse apparait travestie en un cénacle de beaux esprits. Dans un décor idyllique, grands seigneurs et demoiselles conversent sur l'art de gouverner. Pour un sourire de sa dame, un Prince charmant, d'un mot culbute la royauté. Cette peinture conventionnelle, que l'on s'est accoutumé d' offrir comme étant l' image de la société près révolutionnaire, est une oeuvre de pure fantaisie.

L'aristocratie contemporaine de Louis XV porte une grande attention aux tendances politique de ses auteurs. Jalouse à l'excès de ses privilèges, héritière d'une mentalité dont les écrits de

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Saint-Simon (1) restent l'expression vivante, elle choisit, comme livre de chevet, des volumes susceptibles de flatter ses aspirations. Chacun lit aujourd'hui Montesquieu et Fénelon pour se délecter à des musiques, à des couleurs, à des paysages plastiques. Les membres des premiers Ordres ne recherchent pas exclusivement une sensation d'art.

En leurs mains, « *Les Aventures de Télémaque* » et « *l'Esprit de Lois* » se couvrent de notes marginales. Une phrase soulignèe marque en relief un argument polémique.

« Comme les peuples qui vivent sous une bonne police sont plus heureux que ceux qui, sans règle, et sant chef, errent dans les forêts; les monarques qui vivent sous les lois fondamentales de leurs Etats sont plus heureux que les princes despotiques qui n' ont rien qui puisse régler le couer de leur peuple, ni le leur (2) ».

Donner à la loi un caractère définitif et immuable, telle est l' idée maîtresse de Montesquieu. Les faits ont démontré la vanité de cette conception idéologique. Une nation est par essence même une force dynamique. Ces buts peuvent être les plus divers comme les plus imprévus. Si les lois sont éternelles, une constitution devient un organisme abstrait sans racine dans le pays.

Plus d' un siècle après la mort de Montesquieu, le duc de Broglie fera, à la tribune de l'assemblée Nationale, cette étonnante déclarations:

« Nous avons eu l'exemple de deux monarchies qui ont re-

---

(1) La Fronde n'a jamais été étayée d'un système idéologique. Comme je faisais part de cette opinion à l'éminent historien de « *Vauban* » et de « *La Fin des Notables* », M. Daniel Halévy me répondit: « je suis complètement d'accord avec vous. Les deux hommes considérés à juste titre comme ayant le mieux exprimé l'esprit de la Fronds, le Cardinal de Retz et Saint Simon, ont confié leurs critiques à des Mémoires complètement ignorés de leurs contemporains. Ces mémoires n'ont été lues et imprimées que sous Louis XV, au moment précis ou vous situez la grande lutte juridique entre le roi et le parlement. L'esprit de la Fronde, si l'on peut ainsi parler, n'a été dans notre vie nationale, un élément actif, un élément philosophique et littéraire, que depuis le milieu du XVIIIème siècle ».

(2) MONTESQUIEU, *L'Esprit des Lois*.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

gardé leurs chartes comme des constitutions définitives, et les ont vues renouvelées, modifiées, changées, complètement par les révolutions... C'est pourquoi nous avons voulu une constitution plus élastique. Nous l' avons faite revisable afin de la garder plus longtemps ».

Le duc de Broglie constatera la faillite du principe des lois immuables. Comme son ancêtre le Maréchal, il ouvrira une tranchée. La forteresse contre laquelle, en 1875, un duc de Broglie donnera le signal de l' assaut, ce ne sera plus la ville de Praque, mais « *l'Esprit des Lois* ».

Les hommes du XVIIIème siècle, moins riches que nous d'expériences politiques, accueillent avec spontanéité les théories nouvelles fondées sur des abstractions. « *L'Esprit des Lois* » divulgué, chacun croit à la vertu bienfaisante des constitutions fixes et rigides. Jean-Jacques Rousseau lui-même, qui, sur ce point ne semble pas partager l'opinion commune, évite de se prononcer. Pour s'abstenir, il use de cette formule dont une plaisanterie forme la substance:

« Un peuple, écrit-il, est toujours le maître de changer ses lois, même les meilleures, car s'il lui plaît de se faire mal à lui-même, qui est-ce qui a le droit de l'en empêcher? (1)

« Lorsque la nation ne commande plus aux lois, mais reste immobilisée par elles, les annales du peuple français nous président plus sûrement qu'une chiromancienne ce qu'il se produit. Tout aspire à la révolte. Le besoin de mouvement qui se trouve infus en la collectivité, comme en chaque individu, porte naturellement une nation à briser des cadres rigides. Alors, seule, la révolution assure la continuté de la vie nationale ».

L'Ancien Régime renversé, le principe des lois immuables et des constitutions éternelles sera adopté par les clubs républicains. Successivement, chaque fraction proclamera ses travaux immortels. Les monarchies de la Restauration déclareront leurs chartes définitives. Montesquieu reconnaît à la loi fondamentale un caractère absolu et irrévocable. De cette conception intel-

(1) Jean-Jacques Rousseau, *Contrat Social.*

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

lectuelle du droit découleront tous les bouleversements politiques de la première moitié du XIXème siècle.

Aujourd'hui les savants de tous les pays condamnent le principe des lois immuables. Cette attaque universelle contre Montesquieu est conduite en première ligne par M. Léon Duguit, doyen de la faculté de Droit à l'Université de Bordeaux. En Italie, tous les légistes de la révolution fasciste proclament la priorité du droit dynamique sur le droit statique. Exprimant la même pensée avec des mots différents, les jurisconsultes allemands démontrent la nécessité de subordonner le droit objectif au droit subjectif. En Suisse même, un des plus éminents historiens de ce pays, M. Gonzague de Reynold, n'écrit-il pas:

« Le régime est un vêtement qui s'use, la patrie seule est un corps qui vit ».

Il faudrait des développements considérables pour noter l' influence faste et néfaste des idées de Montesquieu sur le plan du droit constitutionnel. Nous sommes forcés de nous limiter à notre sujet.

Quelle est, dans le domaine corporatif et sous le règne de Louis XV, la répercussion immédiate de « *l'Esprit des Lois?* ».

La politique financière de Louis XV

Un impôt sur le revenu

Les ouvrages politiques les plus réfléchis n'ont-ils pas souvent pour cause première les nécessités de la polèmique quotidienne? Récemment, à l'Universitè de Genève, j'entendis M. Guglielmo Ferrero déclarer:

« Je considère le « *Contrat Social* » comme un pamphlet local projeté sur un plan universel ».

Ses auditrices au galbe parfait, étoiles indépendantes des météores universitaires, en demeurèrent sidérées. Elles écoutèrent ce jugement, confuses, troublées, comme Jan-Jacques par la chute d'une cerise. Ce nouveau visage du Contrat Social, un

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

pamphlet local projeté sur un plan universel, nous ne chercherons pas, pour le déchiffrer, une autre clé que celle promise par M. Ferrero.

Rousseau n'est-il pas un esprit philosophique absolu? S' il justifie ses principes par une démonstration cartésienne, le but de ses travaux reste désintéressé. C'est là, ce qui différencie le citoyen de Genève du magistrat de Bordeaux. Dans l'oeuvre de Montesquieu, on trouve, comme dirait le poête Tristan Derème, le cheval et la bride? Le pamphlétaire met un licol au cou du philosophe. « *L'Esprit des Lois* » n'est-il pas la plus astucieuse des remontrances écrites par un membre de la magistrature pour défendre des intérêts corporatifs particuliers?

La guerre juridique, entre la monarchie et le parlement, commence au XVIIIème siècle, comme la guerre civile a commencé au temps de la Fronde, pour un peu d'argent. Louis XV veut améliorer le sort de ses peuples par une repartition moins arbitraire des redevances publiques. Son ambition est d'établir l'égalité en face de l' impôt. Ce projet, il le conçoit depuis les premières années de son règne, mais les membres des cours de justice et l'élite de la société française sont hostiles à cette réforme. De toutes les prérogatives attachées à la condition de noble, la plus importante est l' immunité fiscale. Ce privilège, la noblesse le partage avec le clergé et la magistrature. Elle lui voue un attachement égoïste et sentimental avec lequel il est impossible de composer. De grands ministres, Colbert et Louvois, ont cherché le moyen de faire collaborer toute le nation aux dépenses de l'État. Ils ont cru le découvrir en favorisant les impôts indirects. Cette mesure, heureuse en son temps, ne suffit plus. Les recettes sont perçues au maximum. Le roi voit juste. Il faut une réforme. Supprimer toutes les immunités fiscales est une proposition facile à énoncer, mais dont l'exécution se bute contre un refus intransigeant des deux premiers Ordres. Pour obtenir ce résultat, il faudra la Révolution française.

L' idée d'un impôt égalitaire est de Louis XIV. En 1710, ce monarque ouvre la lutte contre les corps privilégiés. Jugeant que les impôts courants, la vente des charges et le produit des domaines de la couronne ne suffiront pas pour couvrir les frais oc-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

casionnés par la guerre de succession d'Espagne, Louis XIV décide d'établir un impôt d'un *dixième* qui, sans exemption aucune, suivra les mouvements onduleux des revenus particuliers.

Le *dixième*, premier essai de réforme, suscite davantage de protestations échevelées que d'oppositions irréductibles. Les membres des premiers Ordres, pour ne pas s'acquitter de cet impôt, se dépensent en sarcasmes. Saint-Simon déclare à ses amis: « Le *dixieme* est une sanglante affaire » et, dans ses mémoires, il écrit: « Le roi tire tout le sang de ses sujets, il en extirpe jusqu'au pus ». A la Cour, chacun qualifie le *dixième* « d'exaction monstrueuse ».

Ce premier décime s' inscrira à l'actif du gouvernement de Louis XIV comme un succès moral. Le résultat pratique restera nul. Les privilégiés refuseront de payer l' impôt. Quant aux corporations de métiers, elles s'acquitteront du *dixième* par abonnements. Selon un système très en faveur sous l'ancien régime, les corporations proposeront à l'État un prix forfait qui dispensera leurs membres de versements particuliers plus onéreux. Une multitude de villes et certaines provinces agiront de même. Malgré ces avatars, il importe de signaler la réforme initiée par Louis XIV.

La déclaration du 14 octobre 1710 est la première loi française qui proclame l'égalité de tous les citoyens en face de l' impôt. Majeur, Louis XV adopte pour sa politique fiscale les principes de son aïeul. Secondé par le contrôleur général Dodun et les frères Pâris, le roi crée un impôt du *cinquantième* du revenu des biens-fonds. Dans la déclaration de 1725, plus générale que celle de 1710, le roi affirme l'égalité et l'universalité de l' impôt sans nulle exception en faveur des propriétaires ecclésiastiques ou séculiers, nobles ou roturiers. D'autre part, les frères Pâris, très séduits par les écrits de Vauban, suggèrent de percevoir cet impôt en nature sur tous les genres de revenus permettant ce mode de prélèvement.

Dans le royaume, c'est un mouvement d'opposition formidable. Les ducs d'Orléans, Conti, Villars, Noailles désapprouvent publiquement ces mesures. Le parlement de Paris refuse d'enregistrer la déclaration. Les parlements de province en-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

voient des remontrances. Le Clergi, dont l'autonomie financière est complète depuis le contrat de Poissy (1561), déclare que ses subsides à l'Etat, appelés dons gratuits, ne peuvent être fixés que par lui-même et en toute liberté. La résistance de ce corps est insurmontable.

Le roi doit dissoudre l'assemblée du clergé. Cet acte d'autorité ne résoud pas la crise. Louis XV remplace alors le ministère du duc de Bourbon par celui du cardinal Fleury. Aux finances, Le Pelletiers-Desforts succède au contrôleur général Dodun. Le prèmier acte du nouveau ministère est de rassurer les privilégiés. La perception en nature est supprimée. Les corporations, les villes, les provinces peuvent à nouveau s'acquitter de leurs contributions par abonnements. Le principe de l'égalité de tous en face de l' impôt subit un nouvel échec. En 1727 Louis XV abolit le *cinquantième.*

Vingt ans sont passés. Les affaires extérieures ont occupé le roi et la nation. Dès que le traité d'Aix-la-Chapelle a mis fin aux guerres engagées autour de la succession d'Autriche, Louis XV reprend l'offensive contre les privilèges. Un édit de Marly (1749) supprime le *dixième* et établit à partir du 1er. janvier 1750 un *vingtième* sur l'universalité des revenus du royaume, sans exceptions, sans privilèges, sans abonnements, sans complaisances. Les parlements enregitrent cet édit. On pense que le monarque sera vaincu par la résistance passive. Cette espérance est vaine. Machault, le vaillant contrôleur général, entreprend la réforme. Aussitôt l'opposition s'organise. Pour résister à l'Etat et à la nation, les parlements, comme nos syndicats actuels, fondent une confédération.

« Ils adoptent la thèse, insoutenable au point de vue historique, mais très avantageuse pour eux au point de vue politique, qu'ils ne sont tous qu'un Parlement unique, un même corps composé de différents membre, une seule assemblée divisée en plusieurs classes et en vertu de ce système fameux, il n'est plus possible de frapper, moins que cela, de tenir tête à un seul d'entre eux, sans accepter la lutte avec tous les autres. Désormais nul emprunt ne peut être émis, nul impôt établi, sans que le gouvernement soit aigrement censuré aux yeux de la France entière

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

par cette magistrature.... qui affaiblit ses critiques par des préoccupations personnelles trop évidentes, par des assertions hasardées, par des erreurs grossières relativement aux nécessités financières, entièrement inconnues d'elle... Elle n'empêche aucun abus, mais fait obstacle à bien des réformes... Elle entretient dans la nation de fâcheuses illusions sur la situation financière, déjà si critique, sur les abus du système fiscal, abus réels, mais dont les plus graves sont précisément ceux que les parlements défendent avec âpreté (1).

Louis XV doit capituler. Le contrôleur général Machault cède la place à Moreau de Séchelles.

Ces luttes n'ont-elles pas suggéré à Montesquieu les principes développés dans « *L'Esprit des Lois?* »

L'Esprit des Lois.

Il n'est pas une opposition antinationale qui ne se réclame d'une abstraction philosophique. Montesquieu, président à mortier du parlement de Bordeaux, épouse naturellement les opinions communes à son Ordre. En donnant à la loi fondamentale un caractère fixe et rigide, ne fait-il pas oeuvre de partisan?

Montesquieu appartient à ce corps de légistes qui furent jusqu'au XVIème siècle, les plus intimes collaborateurs des souverains. Or, sous Louis XV, la magistrature se rébellionne contre l'autorité royale; elle rejette la tutelle de l'Etat. Le motif de ce changement de front, n'est-ce par la politique financière de Louis XV? Le roi, usant de son droit de révocation, peut détruire les avantages fiscaux des longues robes, comme il a supprimè les justices seigneuriales.

La magistrature pense donc que si elle veut conserver le bénefice que lui procurent les anciennes coutumes, le moment est venu de limiter l'action du pouvoir royal. Le parlement veut

(1) Marcel Marion, *Histoire financière de la France.* Arthur Rousseau, éditeur, Paris.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

cristalliser la situation privilégiée qui, momentanèment, est celle de lui-même. C'est pourquoi il oppose, depuis 1750, le lois fondamentales aux droits de l'État.

Antérieurement à Montesquieu, les parlements de la Fronde invoquent déjà l'autorité des lois immuables. Il y a des gens, disent-ils qui veulent passer par-dessus les lois de la France. Nos compagnies peuvent servir de barrières pour les arrêter. Nous voulons « redresser les mauvais plis, qui se son faits dans le bon ordre de l'Etat pour l' inobservation des lois ». Il importe « à l'honneur du parlement que la Compagnie ne se sépare point, jusqu'à ce qu'on ait réponse favorable ».

Pour prouver notre innocence extrême, nous pouvons rappeler ce que sont ces lois : « des contrats entre le Roi et les peuples », contrats qui « ne peuvent être changés sans abolir tous les privilèges et renverser l'ordre public ».

En 1645, le premier président du parlement de Paris lit cette remontrance à la régente, Anne d'Autriche : « Il y a deux sortes de lois dans l'Etat : les unes momentanées, lois de police, qui changent selon les occasions, les autres fixes, certaines et immuables, sous l'autorité desquelles l'Etat est gouverné ».

Montesquieu reprend les doléances des parlements de la Fronde. Il élague tout ce que leurs diatribes contiennent de fortuit. *Lois de France, lois immuables, honneur.* Pouquoi ces thèmes essentiels n'ont-ils pas été développés?

Montesquieu revêt ces matières d'un tissu historique, il donne une forme scientifique aux tendances politiques dont il approuve les vues. Alors drapés à l'antique, les arguments polémiques de la Fronde s'élèvent au rang des principes :

La Monarchie, c'est l'honneur.

Les assises de la Monarchie, ce sont les lois fondamentales.

Conclusion : admettre un changement des lois fondamentales, c'est manquer à l'honneur.

Tel est le petit noël, déposé par Montesquieu, dans les chausses des membres du parlement ; et cela, au moment précis où la politique financière exige l'abrogation partielle de la plupart des lois du royaume. Pour imposer le principe de la souveraineté des cours de justice et des autres corps constitués, — on di-

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

rait aujourd'hui le principe de la liberté syndicale — Mademoiselle, fille de Gaston d'Orléans, tira contre son cousin Louis XIV le canon de la Bastille; les Romains et les Persans de Montesquieu défendront le même principe avec un succès hélas moins éphémère.

Les lois fondamentales et la liberté syndicale.

Montesquieu reconnaît à la loi fondamentale un caractère définitif et immuable, mais si l'on en croit la voix de tous les monarques, il est clair que le principe de la succession au trône par ordre de primogéniture est la seule loi fondamentale de l'Ancien Régime. Les membres du parlement de Paris ne se soucient pas de l'exactitude historique. Pour défendre la clause de l' immunité fiscale insérée dans les chartes de certaines compagnies, ils étendront la compétence de la loi fondamentale aux statuts de toutes les associations privilégiées. Ainsi, les initiatives généreuses de Louis XV: égalitè de tous les citoyens en face de l' impôt, suppression de la vénalité des charges, abolition des épices, seront combattues par la magistrature comme étant: « les gestes les plus brutaux du despotisme oriental, la violation de tous les principes constitutifs du royaume ».

Ici, marquons le poit. Nous avons dit: depuis 1750 jusqu'a la Révolution Française, le contrôle de l'Etat sur les associatons est contrecarré par une légalité fictive opposée à la légalité traditionnelle. « Au temps de la Fronde, ce qui sauva la monarchie, ce fut l' absence d' une idée commune chez les séditieux » (Jacques Bainville). Un principe manque au parlement du papa Broussel; Montesquieu en fait don au parlement ennemi de Louis XV. Depuis 1750 jusqu'à la Révolution Française, la magistrature adopte, pour justifier son ambition rétrograde, des mots nouveaux. A chaque décret de normalisation, elle répond au monarque: l'édit est contre les lois fondamentale du royaume dont toute abrogation est contraire à l'honneur. « Ce ne sont donc pas, Sire, les magistrats qui vous résistent en ces cas particuliers; leur coeur ne respire que la soumission et l'amour. C'est

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

la loi, c'est la volonté constante et immuable du soucerain qui commande la résistance ».

Pour défendre des privilèges particuliers contre la nation et contre l' intérêt général, les magistrats de l'Ancien Régime ont proclamé le principe de *la souveraineté des corps constitués* et ont reporté la compétence de *la loi fondamentale* aux statuts de toutes les associations.

Pour acquérir des privilèges particuliers contre la nation et contre l' intérêt général, les militants socialistes proclament aujurd'hui le principe de *l'autonomie syndicale* et reportent aux bénéfices des associations professionnelles les articles de *la Déclaration des Droit de l'Homme.*

Ces deux positions ne sont-alles pas rigoureusement symétriques?

* * *

Contre l'esprit de la loi Le Chapelier, votée en 1791, contre le décret aux termes duquel: il est interdit aux citoyens d'une même profession de se trouver ensemble, de nommer des présidents ou des secrétaires, de délibérer sur leurs « prétendus » intérêts communs, la partie XIII du Traité de Versailles proclame « le principe de la liberté syndicale ». Comment faut-il entendre l'application de ce principe? En 1927, le Bureau International du Travail demande à l'Assemblée plénière de se prononcer sur les questions suivantes:

Question 3:

Estimez-vous que la liberté d'association se trouverait exprimée d'une manière adéquate par la formule:

« liberté aussi bien pour les travailleurs que pour les employeurs de s'associer:

« en observant les formes légales;

« librement, à une organisation de leur choix;

« pour la défense collective et le développement des intérêts matériels et moraux afférents à leur condition de travailleurs ou d' employeurs;

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

« en sauvegardant toutefois la liberté de ne pas s'associer? ».

Question 4 :

Estimez-vous que la liberté d'action syndicale se traduirait d'une manière adéquate par la formule :

« liberté pour les syndacats de poursuivre leurs buts par tous les moyens non contraires aux intérêts de la collectivité et au maintien de l'ordre public? »

Quelle est la résponse des militants socialistes? « Il ne m'est pas permis, déclare M. Léon Johaux, d'accepter le questionnaire sous la forme où il vous a été présenté « *Liberté d'association en observant les formes légales* ». Qu'est-ce que cela veut dire, si cela ne sous-entend pas liberté d'association qu'autant que vous souscrivez aux préoccupations des gouvernements? « *Liberté d'association non contraire aux intérêts de la collectivité* », qu'est-ce que cela veut dire si ce n'est en réalité une atteinte injuste portée à l'activité des organisations syndacales... L'activité syndicale même sous sa forme violente a toujours été un stimulant du développement du progrès. Mais on dira quelquefois, les organisations syndicale ont porté atteinte aux intérêts de la collectivité, commis queques exactions contre la liberté individuelle. Ah! Messieurs, s' il nous était possible de nous expliquer longuement sur cette question, combien il nous serait facile d'ètablir par des chiffres que le nombre des cas de l'acticité syndicale ayant porté atteinte aux intérêt de la collectivité est minime . . . Mais ce n' est pas seulement contre la portée morale de cet amendement que je m'élève, c'est, permettez-moi de vous le dire, contre le danger qu'il constitue. « *Non contraire aux intérêts de la collectivité*? » Mais, messieurs, il n'est pas un seul gouvernement qui voudra répondre qu' il n' est favorable aux intèrêts de la collectivité. Et c'est là le danger de votre amendement. Et le danger, il n'est pas seulement d'aujour'hui, il est de demain. Et alors, peut-être le Bureau International du travail vivra-t-il le moment le plus tragique de son histoire, alors, peut-être, pour les militants sincères, pour ceux qui, depuis toujours, ont combattu avec conviction, avec loyauté au sein de ces assemblées in-

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

ternationales la question se posera-t-elle de savoir s' ils doivent continuer à collaborer ».

Ce n'est pas sans tristesse, M. Jouhaux, que nous vous entendons énoncer de tels paradoxes. En vous écoutant,nous pensons à cette lettre que Pierre-Joseph Proudho écrivait, le 23 juillet 1855, à son cher Herzen: « Hélas! que nostre tâche est pénible! Tandis ques vous vous préoccupez surtout des gouvernements, moi je vois les gouvernés. Avant d'attaquer le despotisme chez les princes, ne faut-il pas le plus souvent que nous commencions par le combattre chez les soldats de la liberté? »

Lorsque je vous entends, M. Jouhaux, à la tribune de l'assemblée plénière du Bureau international du travail, prétendre:

que vous ne pouvez souscrire à ces deux amendements: *Liberté d'association en observant les formes légales; Liberté d'association non contraire aux intérêts de la collectivité;*

que ces amendements constituent un danger qui n' est pas seulement d'aujourd'hui, mais de demain;

que l'adoption de ces amendements serait une régression évidente sur la volonté formelle des auteurs des traités;

que la classe ouvrière veut le triomphe de la liberté syndicale, comme si la classe ouvrière formait dans la nation une caste distincte et étrangère;

que l' intérêt collectif peut être contraire à l'intérêt de la classe ouvrière, comme si les peuples connaissaient deux intérêts collectifs: un intérêt collectif propre à la classe ouvrière et un intérêt collectif propre à la nation;

alors, M. Jouhaux, je ne peux m'abstenir de rapprocher le spectacle que vous nous offrez de celui qui fut donné à la nation française lorsque au nom de ces mêmes principes: *autonomie et souveraineté des corps constitués,* les membres de la Chambre de Vacation du parlement de Rennes vinrent, le 8 et le 9 Janvier 1790, informer l'Assemblée nationale de l' impossibilité d'enregistrer ses décrets. Vous souvient-ils avec quelle paroles un grand tribun dont l' histoire déplore la mort prématurée accueillit ces délégués?

« Lorsqu'une corporation particulière de l' une des provin-

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

ces de cet empire, dit-il, vous parlait de l' impossibilité de consentir à l'exécution de vos décrets sanctionnès par le roi; lorsque des magistrats vous déclaraient que leur conscience et leur honneur leur défendent d'obéir à vos lois: je me disais; sont-ce donc là des souverains détrônés, qui, dans un élan de fierté imprudente, mais généreuse, parlent à d'heureux usurpateurs? Non, ce sont des hommes dont les prétentions ont insulté longtemps à toute idée d'ordre social; c'est une section de ces corps qui, après s'être placés par eux-mêmes entre le monarque et les sujets, pour asservir le peuple en dominant le prince, ont joué, menacé, tour à tour l'un et l'autre au gré de leurs vues ambitieuses, et retardé de plusieurs siècles le jour de la raison et de la liberté; c'est enfin une poignée de magistrats qui, sans caractère, sans titre, sans prétexte vient dire aux représentants du souverain: nous avons désobéi et notre rebellion nous sera un titre de gloire; nous avons désobéi et cette désobeissance honorera nos noms; la postérité nous en tiendra compte; notre résistance sera l'objet de son attendrissement et de son respect.

Non, Messieurs, le souvenir d'une telle démence ne passera pas à la postérité. Ceux qui se présentent à vous ne sont que les champions plus intéressés encore qu'audacieux d'un systéme qui a valu à la France deux cents ans d'oppression publique et particulières; et leur espérance est de faire revivre ou de regretter ce système. Il fut un temps où le prétexte de défendre des peuples qu'on opprimait, fornissait périodiquement des tours oratoires aux faiseurs de remontrances parlamentaires; mais ce temps n'est plus.

Ecoutons messieurs des vacations: Ils sont les défenseurs des droits de la Bretagne; aucun changement dans l'ordre public ne peut s'y faire sans que le parlement l'ait enregistré.

Ils n'ont pas dû enregistrer! Eh! qui leur parle d'enregistrer? Qu'ils inscrivent, qu'ils transcrivent, qu'ils copient, qu'ils choisissent parmi ce mots ceux qui plaisent le plus à leurs habitudes, à leur orgueil féodal; mais qu' ils obéissent à la nation. Etes-vous Breton? Le Français commandent ».

Que tous les corps constitués se rangent sous le contrôle de l'Etat et obèissent à la nation; voilà le principe de la liberté

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

syndicale énoncé par l'Assemblée nationale. Or, les corporations du règne de Louis XVI ont rejeté ce, principe. Elles ont compris la liberté syndicale comme l'entendent aujourd'hui nos militants socialistes: Elles ont voulu conserver leur souveraineté ou plus exactement leur privilège féodal. Car, qu' est-ce que la féodalité, sinon le droit pour un Etat d'exister dans l'Etat. Le droit pour une corporation, pour un syndicat, de se déclarer autonome. Le droit pour une classe privilégiée ou prolétaire de se retrancher hors de l'unité nationale. La nation et l'Etat formant un bloc unitaire et non pas deux blocs opposés comme le prétend Montesquieu; la Nation Etat doit contrôler les corporations. [1]

La liberté syndicale du XVIIIème siècle.

Si nous établissons un parallèle entre la position de Louis XV en face des associations privilégiées et la position d'un gouvernement libéral en face des syndicats socialistes comment ne constaterons-nous pas à nouveau une similitude?

Pour des fins réactionnaires les magistrats de l'Ancien Régime ont opposé aux droits de l'Etat une abstraction philosophique: l'*Honneur*, un principe juridique détourné de son objet: *la loi fondamentale.*

---

(1) A la dernière session du Conseil du Bureau international du travail, il a été décidé comme suite à une résolution de la conférence sur la liberté syndicale, de charger le Bureau International du travail de procéder à une étude de ce problème en s'inspirant de l'idée qu'il est désiderable d'en aborder la règlementation par étapes successives, telles que seraient: la garantie du principe même de la liberté syndicale, l'organisation et la reconnaissance de syndicats, la nature juridique de leur rôle dans les questions du travail, etc. Le bureau soumettra les résultats de son étude au Conseil au cours de la session d'avril 1931, afin que celui-ci soit en mesure de choisir celles des questions étudiées par le bureau qui pourraient être inscrites à l'ordre du jour d'une prochaine session de la Conférence internationale du travail. Nous espérons que le Conseil, désireux de faire le geste d'apaisement que chacun attend de lui, proposera, comme première question à inscrire à l'ordre du jour d'une prochaine session de la conférence plénière, celle relative à *la nature juridique du rôle des syndicats dans les questions du travail.*

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

Pour des fins démagogiques les militants socialistes opposent aux droits de l'Etat un principe qu'ils entendent comme une abstraction philosophique: *la liberté syndicale,* un texte juridique détourné de son objet: *la déclaration des droits de l'homme.*

Sous Louis XV, l'Etat doit contrôler les corps constitués pour effacer un privilège dans les chartres des « républbliques autorisèes ».

Sous le régime libéral, l'Etat doit contrôler les associations pour effacer un privilège dans les chartes des « répubbliques audicats.

Lorsqu'une corporation accomode un principe à ses dispositions particulières et se place, de dessein formé, hors de la vie nationale, l'Etat se trouve dans une indispensable nécessité de justifier ses droits de coercition. Notre époque se situe sous le signe de ces trois verbes: *unir, coordonner, valoriser.* Une nation s' inscrit sur le carte de l'Europe, comme une équipe de fottball se profile sur le stade.

Tous les membres d'une équipe sont solidaires. Les lois disciplines de la nation, ne sont pas des contrats conclus entre le peuple et l'Etat, mais des règles que le peuple se donne à soi-même pour gagner ses batailles idéales. Le capitaine d'une équipe expulse l'avant qui joue cavalier seul et favorise les services de l'adversaire. L'Etat révoque les statuts d'un syndicat qui fait dissident privilégié ou prolétaire et compromet les buts de la nation. Quels titre légitiment cet acte d'autorité. Au XXème siècle, un principe nouveau justifie les prérogatives de l'Etat: *la fonction crée le droit.*

« Des cénacles d'avant garde rénovent les sciences juridiques comme l'art. littèraire. Les ècoles triomphantes, les constellations d'écrivains si hautes sur l'horizon commencent a manquer dans leur triomphe des forces qu'elles ont consumées pour l'obtenir. Leurs vertus et leurs arguments s'èpuisent, car, il n'est guère de vertus que combatives: qui gagne les perd ». [1]

---

(1) PAUL VALÉRY, *Discours de réception à l'Académie française.*

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Les dernières années de la Fronde, les associations séditieuses portent le panache du Grand Condé. Ce panache est une gerbe de paille. Dans le feu des combats, la Fronde se consume aussi rapidement que son emblème. Sous Louis XV, c'est, selon l'expression des contemporains, une guerre de trente ans. Des confédérations succèdent aux parlements francs-tireurs. La dissidence bivouaque à l'abri d'un principe. Alors, comme aujourd'hui, en face de l'Etat national se dresse l'Etat des syndicats.

Unir, coordonner, valoriser.

La fonction crée de droit. Les ministres de Louis XV ignorent cette notion concrète, toute bien-venante, toute bonne allante, toute simple. Pour légitimer le principe du contrôle de l'Eat sur les corporations, ils empruntent les méthodes philosophiques de l'opposition corporative. A une abstraction, ils opposent une abstraction. Ainsi, vers la fin du XVIIIème siècle, naîtra en France, ces deux soeurs ennemies: la *doctrine Théocratique* et *la doctrine Démocratique*. Avant de se combattre, ces deux systèmes seront créés à leur origine pour légitimer ce principe: *Toutes les corporations doivent être contrôlées par l'Etat.*

HERBERT VAN LEISEN

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

Sul "Collegium pistorum,, nelle fonti giuridiche romane

(A proposito di un recente studio)

Un articolo molto interessante per la scienza romanistica è quello del prof. ALESSANDRO VISCONTI apparso nei Rendiconti dell' Istituto Lombardo; (1) interessante, perchè dà modo di illuminare una parte non troppo conosciuta del Diritto Romano. Egli si occupa infatti di uno dei più importanti « collegia », quello dei pistores, della sua esistenza o meno nelle Provincie.

Cerchiamo di esporre in breve la tesi che il V. sostiene nel suo articolo, riassumendola nei seguenti punti che egli vuol dimostrare:

1) — Che le leggi delle fonti Teodosiane e Giustinianee non possono estendersi analogicamente alle città provinciali, essendo esse emanate solo per Roma; 2) — che non si fa mai parola di collegia pistoria nelle città provinciali. Porta a sostegno della sua tesi un' iscrizione di Magnesia dalla quale si apprende che essendovi stata una sommossa di pistores era proibito agli stessi di riunirsi in ἑταιῥα. Confuta inoltre, il V., l'esistenza di un « corpus pistorum » ad Otranto, ammessa dallo SCHUPFER, dal DIEHL e dal MONTI, in quanto la lettera di Gregorio Magno, sulla quale i detti Autori si sono basati, non si riferisce che ad uno schiavo « artis pistoriae » rifugiatosi ad Otranto, e che il papa vuole gli venga immediatamente mandato.

---

(1) PROF. ALESSANDRO VISCONTI, *Il Collegium Pistorum nelle fonti giuridiche romane e medioevali*. (In « Rendiconti del Reale Istituto Lombardo di Scienze e Lettere », vol. LXIV, fasc. VI-X, Milano, 1931 - IX).

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

Altro argomento è il seguente: per la Città di Ravenna si hanno solo due documenti che parlano di « pistores », un' iscrizione e un papiro (contenuto nella Raccolta dei Papiri Ravennati del Marini). Nella prima si parla di un « pater pistorum » nel secondo di un « praepositus pistorum »; il V. dice che non si può da queste due notizie affermare senz' altro l' esistenza di collegia pistorum a Ravenna data la prudenza con cui venivano istituiti i collegia e dato il tecnicismo del legislatore romano che si serve sempre dei termini *corpus, collegiatus, corporatus* ecc.

Nota ancora il V. il fatto che nella lex Romana Wisigotorum non è rimasto del libro XIV del Cod. Theod. che il titolo 7° (de collegiatis) ed è quindi scomparso il titolo « de pistoribus et catabolensibus ». Da questo il V. trarrebbe la conclusione che il titolo non è stato riportato perchè non esistevano collegia pistorum nelle regioni dove imperava la Lex Romana Wisigotorum. Ma il chiaro Autore non dovrebbe trascurare che oltre il titolo 3° « de pistoribus et catabolensibus » è scomparso anche l' 8° cioè quello « de centonariis et dendroforis » l'esistenza di collegia della quale arte nelle Provincie sono ammessi dal V. senza discussione.

Cita inoltre il V. una serie di passi di Autori giuridici e letterati fra i quali Gaio, Paolo, Pomponio, Ulpiano, e molti passi del Digesto per concludere in appoggio alla sua tesi come si debba esser cauti nell'ammettere dei collegia in provincia, dato il rigore che esisteva.

Questa in breve la tesi del V., che, come si vede, tratta un argomento della maggior importanza e di grande interesse nel campo romanistico.

Ci sembra però opportuno di fare qualche osservazione su taluni punti esposti dal V.

In primo luogo è necessario vedere a qual periodo appartengono i collegia cui si riferisce il V.

Da quanto si è visto, il V. si occupa di tutti i collegia che vanno dal periodo repubblicano a tutto il sesto secolo, infatti egli non fa distinzione fra essi e li considera tutti della stessa natura e importanza. Come avremo occasione di ripetere appresso, esiste una netta distinzione fra i collegia repubblicani e dei

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

primi secoli dell' Impero e quelli del IV, V e VI secolo: s'è cambiato anche il significato stesso della parola «collegium» e per vedere ciò basta fare una superficiale osservazione della loro costituzione: liberi i primi, coattivamente formati i secondi. Se il V. si riferisce al primo periodo, a cui noi crediamo debbasi riferire l' iscrizione di Magnesia, allora egli avrebbe pienamente ragione di dire che non si può parlare di collegia pistorum nelle provincie dove non ne abbiamo menzione espressa. Il fatto stesso che anche a Roma i collegia fossero sottoposti ad una dura sorveglianza, e talvolta anche soppressi, fa ritenere che un grandissimo rigore doveva esistere anche nelle provincie. Ci fu infatti un periodo di disordini, che noi vediamo rispecchiato nelle due famose leggi Clodia e Julia, durante il quale ai collegiati Romani fu interdetto di riunirsi e imposto che per la costituzione di collegia fosse necessaria un'autorizzazione. E' evidente che qui sono i cittadini stessi i quali hanno interesse affinchè il collegium venga istituito, dal quarto secolo in poi (ed il Cod. Theod, lo dimostra) è invece lo Stato stesso che ha interesse alla formazione delle corporazioni, mentre vediamo che i corporati tentano in ogni modo di svincolarsi.

La differenza è grande, palese ed è appunto su questo che noi ci fermeremo.

L' iscrizione di Magnesia non sarebbe, a nostro avviso, che la prova di ciò che avveniva nelle provincie a somiglianza di Roma nel primo periodo. Nè può portarsi come prova di inesistenza di collegia: infatti il fatto stesso di proibire ai pistores di riunirsi implica l'esistenza di varie persone use a farlo, aventi inoltre dei veri e propri capi. Circa la lettera di Gregorio Magno non si può che convenire col ragionamento più che convincente del V. Del papiro e dell' iscrizione parleremo in seguito, mentre per i passi degli autori citati non si può altro dire che essi si riferiscono al periodo in cui a Roma stessa era ostacolata la formazione di collegia.

La ricerca diventa interessante se invece noi cerchiamo di vedere se esistono in provincia delle corporazioni di pistores quando a Roma queste erano coattivamente formate.

Ci piace anzitutto notare come in generale si sia un po' esa-

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

gerato quando nello studio delle corporazioni Romane si è posta un'enorme differenza fra le C. urbane e quelle delle provincie. Certo le prime abbisognavano di una grandissima tutela e questo lo si capisce senza bisogno di esporne dettagliatamente le ragioni che sono intuitive, ma una tutela, anzi una dura tutela, non mancò neanche nelle Provincie. Onde noi saremmo propensi nel parlare delle corporazioni a considerare queste non come qualcosa di pertinente solo alle due Capitali, ma come riguardanti anche le Provincie.

Che in Oriente e nell'Egitto esistessero delle corporazioni e che queste abbiano continuato ad esistere e forse influito su quelle già esistenti in Roma, è opinione a favore della quale militano molte prove.

Ma in Occidente stesso le corporazioni fiorivano: si osservi per esempio la costituzione degli Impp. Arcadio e Onorio (Cod. Theod. XII, 19, 1) diretta al Proconsole delle Gallie: « Destitutae ministeriis civitates splendorem, quo pridem nituerant, amiserunt: plurimi si quidem collegiati cultum urbium deserentes agrestem vitam secuti in secreta sese et devia contulerunt ». Continua inoltre la costituzione dettando disposizioni severe per tutti coloro che sono sfuggiti al proprio collegio e ordina che chiunque sia trovato venga ricondotto al proprio « *officium* ». Altre disposizioni simili a questa ci fanno vedere che nelle provincie i corporati dovevano essere vincolati al pari che a Roma.

Il prof. VISCONTI sembra seguire l'opinione opposta; leggiamo infatti quanto egli scrive (pag. 518 in fine): « Notevolissimo è poi il fr. del Cod. Th. XIV, 2, 4: « Cura rectorum provinciarum corporati urbis Romae qui in peregrina transgressi sunt, redire cogantur, ut servire possint functionibus quas imposuit antiqua solemnitas ». « Parrebbe — dice il Prof. VISCONTI — perfino che Onorio e Teodosio da Ravenna (29 marzo 412), dettando questa costituzione, pensassero alla provincia quasi come ad un luogo di maggior libertà dove potessero rifugiarsi i corporati di Roma ».

Qui nulla ci autorizza a credere che si rifugiassero nelle Provincie perchè qui non vi fossero delle corporazioni, ma in

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

quanto che (noi crediamo) sciolti si dai vincoli della corporazione di Roma, potevano rimanere liberi cittadini in altro posto dove si ignorava che prima essi fossero dei corporati. Poteva benissimo avvenire il contrario, che cioè dalle città provinciali emigrassero in Roma, ma ad essi non sarebbe convenuto data la maggiore sorveglianza che ivi si esercitava.

Studiando invero la corporazione dei pistores noi abbiamo pensato che essa non dovesse esistere solo nelle due Capitali, ma data la grande importanza di essa, anche in altre città provinciali. Ed ecco perchè.

Il Waltzing nel suo profondo lavoro che è ancora essenziale in materia « Etude historique sur les corporations professionelles chex les Romains depuis les origines jusq'à la chute de l'Empire d'Occident » (Louvain, 1899), vol. II pag. 170 enumera e quindi dà per certo un « *Collegium pistorum* » a Sitifis nella Provincia Mauretania Sitifensis. Questo risulta da una iscrizione che si trova nel C. I. L. VIII, 8480: Pro felicitate Temporum beatorum [dominor(um)] | nostrorum Valentiniani, Theodosi et [Arcadi] | aeternorum principum unum, quo d(ecuriones?) e|t pr[inci|p]ales ac cives gravi quatiebantur inco[mmodo, molas (fornaces?) propter annonam | pu]blicam a veteribus institutas omn[i renova||t]u operis ruinis imminentibus destit[ui, detersa] | veteris squaloris inluviae adi[ecto novo] | cultu sua instantia reformavit, [instrumento] | pistorio exornatas ed annon[ae publicae] | coctionem pistoribus tradi]dit et ita populum] || pavit Fl(avius) Maecius Constan[s v(ir) p(erfectissimus) praes(es) prov|inciae)] | Mauretaniae Sitif(ensis) curam [agente curatore] | reip(ublicae) splend[i]d(issimae) col(oniae) Sitifen[sis].

Qui è il Governatore della Provincia a rimettere a posto i forni (giustamente interpreta il Waltzing doversi leggere piuttosto *fornaces* al posto di *molas* venendo in seguito a parlare di *coctionem*) per cuocere il pane e i pistores sono detti « *pistores publicae annonae* ». Non c'è dubbio che si tratti di una corporazione e per di più di pubblico interesse.

Esistono inoltre nel Codice Teodosiano due costituzioni dirette al Proconsole d'Africa (Impp. Valentiniano e Valente, Cod. Th., XIV, 3, 12; Impp. Graziano, Valentiniano e Teodosio,

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

Cod. Th., XIV, 3, 17), La prima specialmente a noi sembra che non debba lasciare dubbi sull'esistenza di una corporazione di pistores in Africa: dalle sue prime parole ciò risulta chiaro: « Secundum Parentis nostri Costantini divale praeceptum, omnibus lustris pistores, ex Officio, quod *ei corpori* constat addictum, ad Urbem Sacratissimam destinentur ... ».

E' evidente che quì si parla di una Corporazione di pistores alla quale Costantino aveva annesso un « officium » (che Gothofredus, *Cod. Th. cum perpetuis Commentariis,* Vol. V, ad 12, XIV, 3, pensa fosse l'Officium minorum Judicum Africanorum) incaricato di mandare ogni cinque anni dei Pistores a Roma. Anche Gothofredus non ha dubbi nell'ammettere l'esistenza di codesto collegio, infatti egli si esprime in questi termini: «Nempe Costantinus M. certum quoddam officii genus, in *Africa Pistorum Corpori addixerat* » (ad 12, XIV, 3, Vol. V, p. 147 prima colonna in fine). Che esista, dunque, nessun dubbio, ma quale poteva essere piuttosto il regolamento che la disciplinava? Risponderemo dopo aver fatto due osservazioni. L'invio a Roma per i Pistores non doveva essere che una specie di deportazione, ciò è provato dalle severe disposizioni verso i Giudici incaricati di mandare i destinati: « Si quis Judicum statuto tempore personam, quae est destinanda, non miserit, ipse profecto remanebit obnoxius functioni, cui subtraxisse probatus obnoxium » (Cod. Th. XIV, 3, 12). Se fossero andati a Roma con il loro consenso e di buon grado questa costituzione tanto severa non avrebbe ragione di esistere. La seconda osservazione è questa: le due disposizioni indirizzate al Proconsole di Africa distano l' una dall' altra dieci anni, (la prima è del 370, la seconda del 380). Dopo queste due osservazioni noi ci domandiamo: nello spazio di questi dieci anni se per i pistores era un sacrificio andare a Roma, non avrebbero potuto essi cambiare mestiere o fare qualsiasi altra cosa pur di sfuggire a quanto era loro imposto, se non ci fosse stato un obbligo giuridico al di sopra di essi, obbligo che li teneva inchiodati al loro mestiere e alla loro città? E quale era questo obbligo?

Si affaccia subito alla nostra mente l' ipotesi che si trattasse di una corporazione fondata su criteri identici a quella di Roma.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Ciò non si può mettere in dubbio: quindi sembra doversi ammettere che c'erano delle affinità fra le corporazioni delle Capitali e quelle delle Provincie: anzi noi pensiamo che moltissime costituzioni del Codice Teodosiano (poichè questa è per noi la fonte principale) pure essendo emanate sicuramente per Roma, erano nello stesso tempo i criteri direttivi delle corporazioni provinciali. Disposizioni locali certamente integravano questi criteri direttivi, ma certi principii come l'ereditarietà del mestiere, le disposizioni pe r i matrimoni, quelle per i patroni ecc., erano generali.

Ora noi ,senza nessun preconcetto e senza voler trarre da quanto diremo delle affermazioni, cerchiamo di vedere con un esame sommario se le costituzioni del Codice Teodosiano si sarebbero per forza dovute riferire solo a Roma.

Quattro di esse (Cod. Th. XIV, 3, 12 degli Impp. Valentiniano e Valente; XIV, 3, 17 degli Impp. Graziano, Valentiniano e Teodosio; XIV, 3, 22 degli Impp. Onorio e Teodosio; XIV, 3, 19 degli Impp. Arcadio ed Onorio, si riferiscono senza dubbio a Roma, infatti il legislatore ha aggiunto in tutte e quattro rispettivamente questi appellativi:

Urbis Sacratissima, Venerabilis Roma, Inlustris Urbana Sedis, Urbis Aeterna. Le prime due si riferiscono ai pistores africani da mandare a Roma, la terza tratta delle frodi che i pistores subivano da parte degli impiegati addetti alla distribuzione del grano, la quarta infine degli illeciti guadagni dei pistores.

Altre tre (Cod. Th., XIV, 3, 8, degli Impp. Valentiniano e Valente; XIV, 3, 20 degli Impp. Arcadio ed Onorio; XIV, 3, 16 degli Impp. Graziano, Valentiniano e Teodosio), potrebbero presentare dei dubbi se si debbono riferire solo a Roma o a tutte le altre città: le prime due parlano degli appartenenti (*non corporati,* questione su cui sarà opportuno tornare in altra sede) alla corporazione per sentenza del giudice, ma non si può asserire senz'altro che gli aggiudicati alla corporazione per sentenza del giudice fossero una specialità della corporazione di Roma (nemmeno i fr. IX, 40, 3, 5, 7, 9, 11, che trattano delle « condanne ad

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

pistrina »). Niente di più naturale che questo tipo di condanna fosse in vigore anche nelle altre città. La terza infine parla degli eventuali furti che vengono commessi negli « Horrea », ma non si può dire qui che si parli proprio dei granai di Roma, poichè il legislatore lo avrebbe potuto aggiungere e per lo meno nominare qualche granaio Romano (Sulpicia, Galbana ecc. (1) Qui nulla ci impedisce di poter dire trattarsi anche degli « Horrea » provinciali, sebbene riguardo a questa ultima costituzione il Gothofredus sia di opinione contraria, ritenendo egli che si tratti degli « Horrea » di Roma.

Tolte le prime quattro costituzioni che come abbiamo detto si riferiscono certo a Roma, in quanto ne è fatta espressa menzione, tolte le altre che potevano far sorgere dubbi, (tolte anche le altre due, che parlano dei « catabolenses », le altre, a nostro modo di vedere, potrebbero essere state emanate sia per Roma soltanto, sia anche per le Provincie.

Queste disposizioni infatti non contengono alcuna cosa che ci dica senz'altro che esse servivano solo per Roma. Il fatto stesso che nelle costituzioni precedentemente citate si sia sentito il bisogno di menzionare espressamente Roma, sembra costituire un indizio notevole a nostro favore.

Il V., inoltre, volendo nella sua Nota (a pag. 521) dimostrare l' inesistenza di corporazioni a Ravenna dice così: « Per quanto riguarda Ravenna non possediamo che un papiro (forse del 580) dove è nominato — come acquirente di un fondo — Florentinus ex praeposito pistorum (Marini, *Papiri diplomatici*, n. 122, pag. 187 (2)); e una epigrafe: « Hic requiescit in pace Florentinus ex praeposito pistorum regis Theodorici ». Qui abbiamo menzione nel papiro di un «praepositus pistorum», nella epigrafe di un « pater pistorum ». Gli argomenti adotti dal V. per dire che qui non trattasi di corporazioni ci sembrano invero fragili: non

(1) Il Waltzing, Op. cit., dice che sono pervenuti a noi 18 nomi di granai, nomi che ricordano coloro che li hanno fatti costruire. (Vol. II, pag. 65).

(2) Noi l'abbiamo invece ritrovato al N. 121, pag. 186.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

dobbiamo, egli dice, ammettere la esistenza di collegi dove non ne abbiamo espressa menzione, data la prudenza che si usava nella istituzione di esse e dato il tecnicismo sempre rispettato dal legislatore Romano. In quanto al primo argomento diciamo che se il V. avesse citato ciò a proposito dei collegi dei primi secoli dell' Impero in cui era necessaria l'autorizzazione del Senato e dell' Imperatore e allora egli avrebbe dalla sua un argomento fondatissimo, ma alla fine del VI Secolo tutto è cambiato. E' già completamente mutato al IV Secolo (e forse in ciò non è estranea qualche influenza orientale) non solo l' intima essenza del collegio, ma il modo stesso d' intenderlo: le corporazioni non si formano più liberamente, non c'è più bisogno di autorizzazione, esse vengono coattivamente formate; non c'è forse più mestiere che sfugga alla formazione collegiale. Al VI secolo si deve dire (e questo carattere è assai più accentuato nell'Impero Bizantino, dato che qui in Italia i barbari vengono a sconvolgere l' ordinamento pubblico Romano) che quando si parla di artigiani è meglio intenderli corporati, tranne che non si abbia espressa menzione del contrario. In quanto a quello che dice il V. del tecnicismo del legislatore Romano non crediamo poi che ogni qualvolta parlava di corporazioni il legislatore abbia adoperato sempre dei termini come per es. « corpus », « collegium », « corporatus » ecc. ecc. Nelle costituzioni del Basso Impero l'uso di termini diversi per indicare il medesimo istituto è tutt'altro che raro. Del resto il fatto che i compilatori del Cod. Th. abbiano raccolto sotto il medesimo titolo (XIV, 3), il quale si riferisce espressamente alla corporazione dei *pistores* e dei *catabolenses*, costituzioni le quali adoperano terminologia differente costituisce, ci sembra, una prova quasi sicura a favore di quanto sosteniamo.

Ora dal papiro e dall'epigrafe (si noti che il Florentinus dell'uno non è la stessa persona dell'epigrafe), citati dal V. noi oseremmo trarre un' ipotesi; che cioè essi ci danno notizie di due distinte corporazioni esistenti a Ravenna: una adibita a scopo pubblico, cioè per i bisogni della popolazione e precisamente quella sottoposta al « praepositus pistorum » di cui parla il papiro, l'altra creata non solo per la Corte, come immagina il

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

V., ma anche e sopratutto per le Milizie. I due appellativi di « pater » e « praepositus » nell' interpretazione che noi diamo ad essi non farebbero che confermare la nostra ipotesi: « pater » infatti è il sinonimo più usato di « patronus » e questo non trovasi che quando si tratta di corporazioni, « praepositus », d'altra parte noi lo interpreteremo non nel senso di ufficiale, bensì anche esso come sinonimo di « patronus » intendendo questa parola non nel significato che essa poteva avere nei collegi della Repubblica o dei primi secoli dell'Impero, ma in quello che le vién dato dalla costituzione Cod. Th. XIV, 3, 7 e cioè come colui che *è* responsabile della « officina cum animalibus, servis, molis, fundis dotalibus, pistrinorum postremo omnis entheca ».

Ora solo se si pensa al danno che ne avrebbe ricevuto l' Imperatore nel caso di uno sciopero (ci si conceda la parola) o di un ammutinamento qualsiasi di questi pistores addetti alla Corte e alle Milizie, si vedrà quanto necessario fosse organizzarli in corporazioni simili a quelle di Roma. Lo stesso per la corporazione che noi crediamo dovesse servire per il pubblico: non si dimentichi che Ravenna, pur non raggiungendo mai lo splendore di Roma e Costantinopoli, in quei tempi fu una delle Città più importanti, non foss'altro che per la residenza imperiale. Ora anche per essa era necessario provvedere all'approvvigionamento, onde l' indispensabilità delle corporazioni.

Da quanto scrive il Marini nella Nota 14 al papiro CXXI si vede che è quasi sicura l'esistenza di queste due corporazioni di cui opiniamo l'esistenza: « Da Anastasio Bibliotecario nella lettera che accennai alla Nota 31 al pap. CXIX e nell'Ipomnistico soggiunto ad essa sono nominati un Plutino che era « super omnes postores pubblicos » e i fratelli Teodoro ed Euprepio « regii et Imperatorii pistores ».

L'officium del Plutino si identificherebbe con quello del « praepositus pistorum » e i « regii et imperatorii pistores » farebbero parte della corporazione anessa al servizio imperiale.

Concludendo e riassumendo ciò che abbiamo esposto possiamo dire: che vi erano dei collegia pistorum nelle città pro-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

vinciali, che per alcune di questi si ha nelle fonti qualche notizia sicura, per altre, ed in particolare per quelle italiane tutto lascia supporre che ne esistessero; che è dubbio se le costituzioni del Codice Theodosiano fossero emanate anche per le corporazioni provinciali, certo è però che esse contenevano dei criteri direttivi generali (1), da cui si dovevano desumere le norme e i principii che venivano integrati da regolamenti locali.

DANTE GUERRERI

---

(1) Citiamo a questo proposito un passo del WALTZING (vol. II, pag. 169) che sembra della nostra stessa opinione: « Ni les inscriptions, qui deviennent de plus en plus rares depuis Diocletien, ni les Codes, *qui ne contiennent guère que des régles générales*, ne permettent de dresser une liste des colléges municipaux au IV siécle ».

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

Santa Sede e Città del Vaticano nel diritto internazionale

Carattere teleologico della C. d. V.

1) Chi voglia esaminare dal punto di vista giuridico la situazione originale creata nel diritto internazionale dagli Accordi Lateranensi stipulati in data 11 febbraio 1929 fra la Santa Sede e il Regno d'Italia, abbandoni il più possibile idee preconcette e perscruti attentamente la lettera e lo spirito del Trattato in special modo, convincendosi della novità dei problemi (alcuni veramente ponderosi) cui fa sorgere, e della necessità di una loro adeguata elaborazione per riescire a delle soluzioni almeno soddisfacenti. E infatti, fra i non ancor molti ma notevolissimi scrittori, che sinora si sono occupati dell'argomento, è facile scorgere come i più vicini alla verità siano stati proprio coloro che più s'avvicinarono all'anima degli Accordi, astraendo da schemi precostituiti e magari creandone, in aderenza alla realtà,dei nuovi.

Ho detto « anima degli Accordi »; mi si passi la frase, se con essa si è voluto indicare di quelli la logica intima e lo spirito animatore. Non può qui il giurista infatti, e l'ha magnificamente spiegato l'ANZILOTTI (1), non tener conto, pur limitandosi alla sua sfera, e pur mantenendoli estranei alla sua investigazione diretta, di alcuni caratteri fondamentali storico-dommatici della

(1) *Riv. di dir. internaz.*, 1929, p. 165.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Chiesa Cattolica e di alcune esigenze e idealità superiori, che in definitiva costituiscono la genesi del Trattato dell' 11 febbraio.

Perchè e come esiste la Città del Vaticano? E' uno Stato? E in che rapporto trovasi il nuovo ente territoriale con l'ente centrale e supremo della Chiesa cattolica, la Santa Sede? E', la C. d. V., persona di diritto internazionale?

2) Muoviamo dal Preambolo del Trattato, il quale « in capite » reca: « In nome della Santissima Trinità » (la formula d'uso ricorrente nei trattati fra Stati cattolici, ma qui forse più che una pura formula d'uso): il 2° comma di detto Preambolo dichiara che, dovendosi per assicurare alla S. S. l'assoluta e visibile indipendenza garantirle una sovranità indiscutibile nel campo internazionale, si è ravvisata la necessità di costituire, con particolari modalità, la Città del Vaticano, riconoscendo sulla medesima alla S. S. la piena proprietà e l'esclusiva ed assoluta potestà e giurisdizione sovrana.

In tale dichiarazione preliminare, cui si innestano immediatamente gli articoli 1, 2, 3 e 4 del Trattato, non si è fatto altro che riprodurre il genuino pensiero cattolico (e la volontà dell'una Parte è divenuta volontà dell'altra Parte), il quale giustifica la prassi temporalista, per lunga serie di secoli affermatasi, della Santa Sede in funzione della sovranità spirituale, che le spetta, sull'ente universale Chiesa, per ragioni dommatiche di costituzione. La Città del Vaticano esiste dunque « ab origine », in virtù dell'Atto internazionale dell'11 febbraio, per assicurare alla S. S. una sovranità indiscussa e indiscutibile nel diritto internazionale, e cioè, alle condizioni attuali del diritto pubblico, la sovranità territoriale. Questa l' idea centrale, l'essenziale premessa dello studio d'ogni problema cui possa dar luogo la costituzione della Città del Vaticano: su di essa, a incominciare dall'Anzilotti, — a cui il merito di avere scritto la prima, la più limpida pagina sull'argomento —, sino all'Ottolenghi, tutti gli scrittori sembrano concordi. Vedremo subito però come, e perfin troppo spesso, chi più chi meno sembrano dimenticarne la portata e il valore, e qualcuno giungere al punto di sinanche annullarneli.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

Che si tratti di uno Stato, pure a tutti, o pressochè tutti, gli scrittori sembra indubbio. (1) La sovranità territoriale, che la S. S. ha acquistato in modo originario sulla Città del Vaticano, s' identifica col concetto di Stato (2). La Città del Vaticano

---

(1) Da erronea premessa è mosso il CHECCHINI [*Riv. di dir. internaz.*, 1930, p. 200 e segg.] quando ha tentato, solitario o quasi, negare il carattere di Stato alla C. d. V. « perchè priva di personalità internazionale ». Egli ha invertito arbitrariamente il problema. Nega ancora il carattere di Stato alla C. d. V. il LIERMANN (« Archiv des öffentlichen Rechts », luglio 1930, p. 379 e segg.) principalmente perchè manca, secondo questo scrittore, l'elemento popolazione almeno nel modo come viene comunemente inteso di consociazione stabile di persone, appartenenti ad uno Stato e per altre ragioni politiche la cui valutazione anche sommaria esorbiterebbe dai confini di una nota a questo lavoro. Ultimamente il BRACCI, nel suo studio *Italia, Santa Sede e Città del Vaticano*, Padova, 1931 (p. 79, 80) vorrebbe escludere che la C. d. V. sia uno Stato secondo la nozione del diritto costituzionale generale per le seguenti ragioni:

1) La Città Vaticana non ha un popolo inteso come entità sociale presupposto dello Stato; ha dei cittadini a lei legati dal vincolo di appartenenza strettamente dipendente dalla pertinenza territoriale, ma che non esclude anzi consente il permanere, anche agli effetti giuridici, del rapporto di appartenza al popolo degli Stati di origine.

2) La Città vaticana non ha un potere di impero originario. L' *imperium* che essa esercita le deriva dalla S. S. ed è condizionato dai fini la cui soddisfazione è stata attribuita dalla S. S. e dallo Stato italiano alla Città vaticana medesima.

3) La Città vaticana ha un ordinamento giuridico proprio, ma i fini che trovano tutela in questo ordinamento sono o fini della S. S. o fini della Città vaticana mediatamente derivanti dalle esigenze di realizzazione dei primi.

4) La Città del Vaticano ha una base territoriale che costituisce il limite dei poteri dell' ente, ma il diritto che essa ha sul territorio è di natura politica e funzionale ed è condizionato e determinato dalle finalità per cui fu creata e vive la Città vaticana medesima. Il diritto della Città vaticana sul territorio non discende dalla sovranità ».

Per l' argomento addotto dal BRACCI sub 1) rimandiamo a quanto da noi è detto più oltre nel testo, avvertendo che espressamente è consentita dal Trattato la doppia cittadinanza.

Per gli altri argomenti ci limitiamo ad osservare che appunto dal carattere peculiare della C. d. V. derivano quelle peculiarità di configurazione dei suoi elementi. Questi, e eventualmente gli altri scrittori che si faranno a negare il carattere di Stato della C. d. V., andranno oltrechè contro la lettera, contro quello spirito animatore del trattato lateranense, che, come avvertimmo subito in principio, devesi costantemente tener presente nel tentare la costruzione giuridica

(2) Cfr. ROMANO, *Corso di dir. costituzionale*, 2ª ediz. p. 45 e segg. FAUCHILLE, *Traité de dr. int. publ.*, I, p. 450 ecc.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

presenta tutti i caratteri dello Stato, l'elemento formale e l'elemento materiale: ancor prima della sua giuridica esistenza, il Trattato, ponendo in essere i presupposti di diritto per la sua formazione (fra questi principalissimo, per la base fisica del nuovo Stato, la disannessione di una parte, pur minima, del territorio italiano) non lasciava in proposito adito a dubbi. A prescindere da altre dichiarazioni, in cui è manifesta la volontà delle Parti essere sicuramente diretta a porre in essere le condizioni di esistenza di uno *Stato* (così gli art. 7, 9, 10, 15, 22 cap., ecc.), è inequivocabile la dichiarazione contenuta nell'art. 26, alla quale pur diamo col MORELLI il valore di riconoscimento improprio: « L'Italia riconosce lo *Stato* della Città del Vaticano sotto la sovranità del Sommo Pontefice ».

Quanto poi al dire che la Città del Vaticano sia uno Stato come tutti gli altri, bisogna andar molto cauti. Dicevamo poc'anzi che più d'uno degli scrittori che si sono occupati dell'argomento, pur riconoscendo la sua natura strumentale (ossia di Stato sorto per assicurare l'indipendenza e la sovranità della S. S.) non l'ha poi tenuta presente nel suo tentativo di costruzione, sì che spesso ha smarrito quell'orientamento, che pure in maniera sì evidente viene offerto subito dal Preambolo del Trattato.

E così è avvenuto che l'ARANGIO-RUIZ, ad esempio, ha voluto sostenere che la Città del Vaticano è uno Stato, quantunque faccia categoria a sè perchè le manca l'elemento corporativo e politico: una società umana stabilmente consociata nel suo territorio. (1) Ora affermare l'esistenza di un vero e proprio Stato e negare l'esistenza in esso dell'elemento popolazione, mi sembra una contraddizione in termini. (2) Una popolazione, almeno re-

---

(1) *Riv. di dir. pubbl.*, 1929, p. 603.

(2) Più coerenti allora: il LIERMANN (op. cit.), che, anch'egli impressionato dal carattere peculiare della cittadinanza vaticana, nega che vi sia una popolazione e, in conseguenza, che la C. d. V. sia uno Stato; e il BRACCI nel suo recentissimo studio *Italia, Santa Sede e Città del Vaticano*, già cit. Per converso, è venuto il DONATI, col suo originale studio *La C. d. V. nella teoria generale dello Stato*, a ribadire autorevolmente il carattere di Stato della C. d. V.; ma come l'illustre pubbli-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

lativamente stabile, dello Stato della C. d. V. certamente esiste: e basterebbe il fatto che il Trattato, agli art. 9 e 21, 1° co., si è preoccupato di stabilire quali persone debbano considerarsi cittadini del nuovo Stato. (1) Si tratta di una cittadinanza « un po' paradossale » — così la definiva il Capo del Governo nel suo discorso del 13 maggio 1929 alla Camera dei Deputati (2) —, si tratta di una popolazione formata quasi esclusivamente di dignitari, funzionari, impiegati della Corte e delle camere pontificie, ma tutto ciò non tocca la nozione dell'elemento corporativo. Senza popolazione, tessuto vitale dello Stato, la sovranità territoriale apprestata alla S. S. dal Trattato neppure avrebbe senso.

Neanche è esatto dire, come fa l'ARANGI-RUIZ (3), che la mancanza dell'elemento corporativo è la caratteristica che riafferma il fine per cui è sorto il nuovo Stato. La vera caratteristica della C. d. V., quella che la distingue nettamente da ogni e qualsiasi altro Stato, è un'altra e ben altrimenti intrinseca e profonda. E' il fine stesso per cui è sorta, la sua *teleologicità*, che è, ad un tempo, la sua prima condizione di vita: scopo chiaro e pre-

---

cista vuol ricondurre — non vediamo con quanta ragione — la C. d. V. al tipo, storicamente sorpassato arretrato e insufficiente, dello Stato patrimoniale, egli si discosta poi dalla nostra opinione. (Cfr. *Studi per Ranelletti*, I, p. 359 e segg.).

(1) In armonia col Tratt. la L. vaticana sulla cittadinanza stabilisce che cittadini della Città del Vaticano sono:

a) I Cardinali residenti nella detta Città o in Roma;

b) Coloro che risiedono stabilmente nella Città del Vaticano per ragioni di dignità, carica, ufficio od impiego, quando tale residenza sia prescritta per legge o per regolamento, oppure sia autorizzata dal Sommo Pontefice;

c) Coloro che, anche indipendentemente dalle condizioni previste dalle due lettere precedenti, siano autorizzati dal Sommo Pontefice a risiedere stabilmente nella C. d. V. per ragioni da apprezzarsi sovranamente (art. 1).

La cittadinanza vaticana è inoltre concessa ai componenti la famiglia di un cittadino vaticano indicati nell' art. 2 della cit. Legge.

La cittadinanza sotto le lettere *a)* e *b)* potrebbe indicarsi con l'espressione « iure muneris » *(cittadini - organi)*.

(2) Il Capo del Governo proseguiva argutamente: « Non si nasce cittadini di quella Città, dove pochi naturalmente nasceranno ».

(3) *Riv. cit.*, p. 617.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

ciso del Trattato dell'11 febbraio è stato quello, lo ripetiamo, di creare (ossia porre in essere i presupposti giuridici per la sua formazione) uno Stato non fine a se stesso, ma a servizio della S. S., la cui sovranità esso rende praticamente reale ed effettiva, visibile e manifesta. La C. d. V. non trova, come ogni altro Stato, giustificazione in sè, nel solo fatto della sua giuridica esistenza, ma in ordine all'esistenza di un altro ente, la Chiesa cattolica, o meglio la S. S. Ond'è che le varie teorie e teoriche sulla giustificazione dello Stato pure cedono tutte di fronte alla peculiarità della C. d. V. Se ci si domanda: perchè esiste questo Stato, la risposta non può altrove cercarsi che nell'esistenza stessa della Chiesa, della cui sovranità — sovranità d'ordine metafisico — il nuovo Stato è la pratica esteriorizzazione.

Ogni Stato ha in sè insito un carattere strumentale, ogni Stato come ogni società è una unità di scopo, in quanto ha fini concreti e contingenti, che sono mèta e programma dell'azione politica, varia e mutevole secondo i vari Stati se pure avente necessariamente alcuni caratteri di generalità derivanti dalla generalità degli scopi (1). Ora, nello Stato della C. d. V., si può certamente ravvisare una unità di scopo d'ordine essenzialmente pratico e politico nel senso suddetto, ma sopratutto ci si deve ravvisare quella superiore unità di scopo, ferma e immutabile, che si traduce nella qualifica comprensiva di Stato-mezzo: Stato-mezzo ai fini dell'ente centrale e supremo della Chiesa cattolica.

3) Tale la giustificazione costituzionalmente intrinseca, originaria, indefettibile, della C. d. V. Per comprenderla non è necessario escire dalla fisica nella metafisica, dal reale nel mistico: il diritto positivo contenuto nel Trattato parla chiaro. Troppo poco quindi ci pare abbia detto il MORELLI (2), quando ha voluto parlare di un rapporto di unione personale fra il nuovo Stato e la Chiesa cattolica. Di unione personale semmai poteva parlarsi

---

(1) Cfr. JELLINEK, *La dottrina gen. dello Stato*, p. 375 e segg.
(2) *Riv. di dir. internaz.*, 1929, p. 223.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

(e *sempre impropriamente*) a proposito del fu Stato pontificio nei confronti della Chiesa, ma riferire ora quel concetto alla C. d. V. nei confronti dell'ente universale al cui servizio è stata istituita, oltrechè improprio (l'unione sarebbe necessaria e uno dei due enti non avrebbe carattere di Stato) è altresì insufficiente. E' agevole a questo proposito constatare come lo schema teorico precostituito, qui come altre volte nello studio dei Patti Lateranensi, rivela la sua incapacità a comprendere in sè la realtà attuale.

Me se di unione personale non può parlarsi, neanche bisogna cadere, come caduto è l'OTTOLENGHI [1], nell'eccesso opposto di concepire la C. d. V. come organo della S. S., sia pure costituito nella forma di aggregato statuale. La costruzione è ingegnosa, acuta, e gioverebbe a spiegare più d'una delle peculiarità del nuovo Stato (la mancanza di personalità internaz., ad esempio, della C. d. V., essendo organo); ma non regge al primo esame della effettiva volontà di ambedue le Parti manifestatasi nel Trattato 11 febbraio. A parte il fatto che la concezione dello Stato organo non si profila ancora tanto netta e chiara nel diritto internazionale da riferirla *tout-court* a una situazione così complessa e delicata quale quella scaturita dagli Accordi lateranensi, a parte il fatto che tale interpretazione troppo rimpicciolisce la portata e il valore della costituzione della C. d. V., obbiettiamo all'OTTOLENGHI, obbiezione che egli stesso prevede, [2] che la qualifica di organo della S. S., ente supremo della Chiesa e ente supremo dell' aggregato statuale denominato C. d. V., non potrebbe a questa derivare che dalla volontà della S. S. medesima, la quale nel suo ordinamento recepisse il rapporto di servizio posto nell'Atto internazionale dell'11 febbraio, come rapporto organico interno. Il che è assolutamente da escludere. Le leggi fondamentali della C. d. V. emanate dalla S. S. in data 7 giugno 1929, e che costituiscono la prima manifestazione della nuova sua sovranità territoriale, confermano in modo inoppu-

(1) *Riv. di dir. internaz.*, 1930, p. 186 e segg.
(2) *Riv. cit.*, p. 189.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

gnabile il carattere di Stato: autonomo, distinto dalla S. S. per il tanto che viene consentito da quel rapporto di servizio *esterno,* il quale ad ogni modo resta l'originale pietra angolare della situazione.

4) Dalla peculiarità essenziale della C. d. V., nella quale, come abbiamo visto, più che un mero rapporto di accessorietà, o di coordinazione, bisogna vedere la « ratio vitae » del nuovo Stato, discendono come conseguenze tutte quelle che potrebbero dirsi le minori caratteristiche della C. d. V..

Una di queste, la prima, la più importante, si delinea in ordine a una eventuale personalità dello Stato vaticano nel diritto internazionale. E' sorto un nuovo soggetto di diritto internazionale, accanto alla S. S. riconosciuta anche dallo Stato italiano negli Accordi dell'11 febbraio? Ovvero soggetto di diritto internazionale è, e unica resta, la S. S.? Duplice o unica personalità?

Indagine delicata per più riguardi. Specifichiamo anzitutto, secondo la retta impostazione di Del Giudice (1), le ipotesi cui dà luogo il problema:

a) La personalità internazionale della S. S., personalità sussistente dopo il 1870 sino al 1929, perisce, e nasce a suo luogo quella dello Stato della C. d. V. Si verificherebbe, cioè, un trascontinuamento della preesistente personalità della S. S. nel nuovo Stato, il quale, una volta riconosciuto dagli altri Stati, sarebbe esso stesso persona.

b) La personalità internazionale continuerebbe a spettare alla S. S.: nulla innoverebbe su questo punto la costituzione del nuovo Stato.

c) Sopravvive la personalità internazionale della S. S., ma nasce accanto ad essa e distinta una nuova personalità, quella dello Stato della C. d. V. (duplice personalità).

Ora, se noi teniamo come dobbiamo tener presente, qui come altrove nella valutazione giuridica del Trattato 11 febbraio la

(1) *Le nuove basi del diritto ecclesiastico italiano*, Milano, 1929, p. 42-43.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

essenziale assoluta caratteristica che stacca nettamente la Città del Vaticano da qualsiasi altro Stato e ne fa, per così dire, un tipo a sè stante, non parrà dubbio che l'unica ipotesi da accettare e convalidare come soluzione debba essere la seconda: la personalità internazionale dopo il Trattato 11 febbraio continua a spettare alla S. S.; ad essa nulla o toglie la costituzione del nuovo Stato. E invero non si può ritenere se non a costo di contraddire lo spirito animatore del Trattato, di falsare o disconoscere la portata e il valore effettivo della costituzione della Città del Vaticano, che la personalità internazionale della S. S. possa cedere di fronte a quella di uno Stato, che è sì Stato, ma costituito « ab initio » a servizio della S. S., è Stato teleologico, nel senso da noi poco sopra accennato, è infine Stato che, se la parola non sembrasse troppo sminuire il suo altissimo valore, noi vorremmo chiamare di parata. In particolare l' ipotesi indicata sub *a* è contradetta dal Preambolo nonchè dall'art. 2 del Trattato, il quale ultimo contiene un'ampia formula di riconoscimento da parte dell'Italia della personalità internazionale della Santa Sede « come attributo inerente alla sua natura, in conformità alla sua tradizione ed alle esigenze della sua missione nel mondo ».

Neanche si può ammettere, o comunque parrebbe inutile e dannoso, la duplice personalità. Ciò facendo si verrebbe ugualmente a disconoscere la peculiarità essenziale della C. d. V. Quanto alla dizione usata dall'art. 26 cap. « L'Italia riconosce lo Stato della Citta del Vaticano . . . », già rilevammo incidentalmente con il MORELLI ch'essa è manifestamente impropria, non potendo il riconoscimento, atto reciproco e bilaterale, risultare da accordi fra terze persone, quali sarebbero di fronte allo Stato della C. d. V. la S. S. e lo Stato Italiano (1). Si tratta ad ogni modo di un non lieve dei difetti di formulazione del Trattato, che tuttavia ci sembra spiegabile considerando che il carattere strumentale particolarissimo del nuovo Stato era ben

(1) *Riv. di dir. internaz.* 1929, art. cit., p. 203.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

fisso nella volontà delle Alte Parti nell'atto stesso della sua c. d. creazione.

D'altra parte, una riprova salda dell'unica personalità ci viene offerta, in maniera inconfutabile dal Trattato medesimo: secondo l'art. 12, 1° co., l'Italia riconosce il diritto di legazione attiva e passiva secondo le regole generali del diritto internazionale *alla Santa Sede*. Dalla qual formula, puramente dichiarativa ([1]), appar chiaro che sulla personalità internazionale della S. S. la costituzione del nuovo Stato non ha menomamente influito: i diplomatici inviati dalla S. S. continuano ad essere i rappresentanti del Pontefice come tale, cioè come Capo della Chiesa cattolica, e continuano ad avere per principale loro compito quello di trattare questioni concernenti i rapporti fra la Chiesa e gli Stati, in linea secondarissima quelli fra la C. d. V. e gli altri Stati.

Che uno scrittore come il Diena, pur notando (ma senza i necessari sviluppi) la caratteristica essenziale della C. d. V.; pure riconoscendo che gli agenti diplomatici della S. S., se anche d'ora innanzi potranno essere incaricati di trattare affari riguardanti la C. d. V., conservano sempre per principale loro compito quello di trattare affari spirituali; affermi poi che la qualità di soggetto di diritto internazionale è attualmente da attribuirsi alla C. d. V., ma non può non continuare a competere anche al Sommo Pontefice (espressione usata erroneamente per indicare la S. S.), affermi quindi la duplice personalità, appare sommamente strano. ([2]) Perchè parlare di duplice personalità quando, pure ammesso che la C. d. V. sia riconosciuta dagli altri Stati come subietto a sè di diritto internazionale (il che in pratica non è avvenuto, nè avverrà), questa personalità verrà poi in ogni caso all'atto pratico a confondersi con quella della S. S., ente supremo della Chiesa e ente supremo del nuovo Stato?

Ma coloro che, negata la personalità internazionale della S. S. prima del 1929, vogliono riconoscerla adesso, dopo il Trat-

---

(1) Anzilotti, *art. cit.* p. 172.

(2) Cfr. *Riv. di dir. internaz.*, 1929, p. 177.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

tato 11 febbraio, *in capite* del nuovo Stato, possono domandare: com'è possibile che questo nuovo Stato non figuri affatto nella comunità degli altri Stati, sia lettera morta per le relazioni internazionali?

La risposta è semplice: No, non lettera morta per le relazioni internazionali: esso figurerà sempre, nella comunità internazionale, «sub figura» della S. S., la cui personalità preesistente ha compreso in sè quella nuova in sul nascere. Per tutti i rapporti facenti capo alla vita internazionale di uno Stato, e quindi anche alla C. d. V., agirà sempre la S. S.; così, ad esempio, quando, provveduto secondo il Trattato al collegamento diretto anche con gli altri Stati dei servizi telegrafici, telefonici, radiotelegrafici, radiotelefonici e postali della Città del Vaticano, la S. S. potrà iscriver questa nelle Unioni internazionali telegrafica, telefonica e postale. Peraltro qui non si dovrà parlare di rappresentanza, come altri potrebbe pensare, giacchè la rappresentanza presuppone anche in diritto internazionale la personalità non solo del rappresentante (qui la S. S.), ma anche del rappresentato (che qui dovrebbe essere la Città del Vaticano); a meno di ritenere la duplice personalità, da noi appunto respinta.

Concludendo: unica personalità: quella, che virtualmente avrebbe potuto godere la C. d. V. si è fusa, ripetiamo, in sul nascere, per la teleologicità del nuovo Stato, con quella della Santa Sede. (1) Se vogliamo tener distinte le due personalità per ragioni

---

(1) L'ARANGIO-RUIZ *Riv. di dir. pubbl.*, cit., pag. 618) nega personalità al nuovo Stato perchè (e richiama le parole dello IEMOLO) «*Stato oggetto della sovranità di un altro ente*»; ma non si tiene poi dallo specificare come ragione precipua di questa assenza di personalità la mancanza dell' elemento corporativo. Ciò, a parte il richiamo alla frase alquanto impropria dello Jemolo, è inesatto: è erroneo, come abbiamo detto, affermare che il nuovo Stato non possa considerarsi come corporazione. La mancanza di personalità internazionale della C. d. V. si giustifica solo in ordine alla sua caratteristica essenziale di Stato-mezzo. L'A. - R. accenna quindi, in fine del suo articolo, alla questione d' una eventuale personalità dello Stato vaticano come beneficio della S. S. «con obblighi reciproci fra l' Italia che lo ha costituito e la S. S. che l' ha accettato»; ma tale personalità rileverebbe evidentemente dall' ordinamento interno della Chiesa e non interessa il dir. internazionale.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

di sistematica o di rigore scientifico, teniamole pure distinte. Ma senza dimenticare che, al momento pratico, queste due personalità non possono che immediatamente convergere e in una confondersi. (1)

MARIO MIELE

(1) Così ammetteva il prof. SALVIOLI in un articolo breve, fuori sede scientifica, che ci auguriamo presto veder ripubblicato con i congrui sviluppi. (Memoria per il 7.° Convegno della F. U. C. I. per l'Italia centrale, Pisa 1929, pag. 5).